



Débattre à l'Assemblée nationale : étude des mécanismes de la discussion parlementaire à partir de l'exemple de la loi n° 2014-873 à l'égalité réelle entre hommes et femmes

Claire Bloquet

► To cite this version:

Claire Bloquet. Débattre à l'Assemblée nationale : étude des mécanismes de la discussion parlementaire à partir de l'exemple de la loi n° 2014-873 à l'égalité réelle entre hommes et femmes. Science politique. 2015. dumas-01292545

HAL Id: dumas-01292545

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01292545>

Submitted on 23 Mar 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Université Paris I Panthéon – Sorbonne

UFR de Science politique

Département de Science politique

Débattre à l'Assemblée nationale

**Étude des mécanismes de la discussion parlementaire à partir de l'exemple de la loi
n°2014-873 à l'égalité réelle entre les hommes et les femmes**

Claire BLOQUET

Mémoire de recherche,
Master 2 recherche mention « Sociologie et Institutions du Politique »

Directeur de mémoire :
Monsieur le Professeur Daniel GAXIE

Soutenu en juillet 2015

L'Université n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

TABLE DES MATIERES

Chapitre d'introduction : Traiter l'objet parlementaire.....	1
Section 1 : Le choix du sujet.....	1
§1 : Revaloriser un domaine de recherche insuffisamment investi.....	1
§2 : Le choix du projet de loi « pour l'égalité réelle entre les hommes et les femmes ».....	4
A - Présentation du texte.....	4
B – L'étude d'un cas particulier : spécificités et raisons du choix.....	5
C - Les conséquences du choix du texte.....	9
Section 2 : Définition d'une approche théorique.....	10
§1 - La rencontre des travaux antérieurs.....	11
§2 - La question de l'accès aux coulisses.....	13
Section 3 : Questionnements de recherche.....	14
§1 – Appartenance partisane et discipline de groupe : la relativité d'une constante.....	15
§2 – Capitaux personnels et prises de position.....	16
§3 – Commission, séance publique, calendrier : les conditions institutionnelles de l'énonciation.....	17
§4 – Sujets et médiatisation.....	18
Section 4 : Mise en place d'un dispositif d'enquête.....	19
§1 – Placer la focale sur la scène aux dépens des coulisses.....	19
§2 – Une approche quantitative pour objectiver le phénomène.....	22
A – Le recours à la base de données.....	22
B – La constitution d'un corpus de presse	23
§3 – Une approche qualitative pour corriger l'interprétation.....	24
A – L'analyse de discours.....	24
B – Observation indirecte et usage de la vidéo.....	25
Chapitre 1 : Le groupe politique : un facteur clé à nuancer.....	27
Section 1 : L'influence du parti sur l'activité parlementaire.....	27
§1 – La participation en fonction des groupes politiques.....	27
A – Appartenance et temps de parole.....	28
B – Appartenance et adoptions d'amendements.....	31
§2 – Opposition au gouvernement et culture de parti.....	34
A - Le traitement des amendements sans avis favorable du gouvernement.....	34
B - De la critique à l'insulte : les registres rhétoriques de l'opposition.....	38
Section 2 : Relativiser le facteur partisan.....	42
§1- L'amendement selon le type de modification apportée.....	42
A - Amendement de précision, amendement de modification.....	42
B – Explication par la typologie de Heller.....	44
§2 – Suspension des clivages et éléments d'unité parlementaire	46
A – Les témoignages de volonté commune.....	46
B – Les moments de co-crédation législative.....	50
Chapitre 2 : Investissement personnel : rapport à la fonction et propriétés de position.....	54
Section 1 : Activité parlementaire et vision de la fonction.....	54
§1 – Crédibilisation et décrédibilisation : la lutte pour définir le « bon » député.....	55
A – La légitimation par la représentativité.....	55
B – La légitimation par le travail.....	57

§2 – Être spécialiste, être héraut : des investissements différents.....	59
A – Parler comme un spécialiste, discourir comme un homme politique.....	59
B – Rectifier la loi, porter des messages.....	62
Section 2 : Intervenir et amender selon sa position dans le jeu politique.....	65
§1 – Reconnaissance des pairs et responsabilités parlementaires.....	65
A – L'attribution des postes à responsabilités.....	66
B – Responsabilités et prises en charge du débat.....	70
§2 – Reconnaissance des pairs et participation exceptionnelle.....	75
A – Le cas des amendements adoptés avec avis défavorable du gouvernement	75
B – Le cas des amendements adoptés défendus par des groupes minoritaires..	77
Chapitre 3 : Les conditions d'énonciation : procédure et calendrier.....	81
Section 1 : L'influence du parcours du texte.....	81
§1 - Ton des discussions et étapes procédurales.....	81
A – Hémicycle et expression du conflit.....	81
B – La commission et l'art de délibérer.....	85
§2 - Fonctions de l'amendement selon les arènes.....	87
Section 2 : La prise en compte des aléas du calendrier.....	91
§1 - Calendrier, présence et tenue du débat.....	91
A – Désordres temporels et ubiquité des députés.....	91
B – Influence du calendrier sur le ton selon les arènes.....	93
§2 – Absentéisme et rédaction.....	96
A – La multiplication des amendements non-défendus.....	96
B - Absentéisme et inversion provisoire du rapport de force.....	98
Chapitre 4 : Les thèmes débattus : médiatisation et saillance politique.....	100
Section 1 : L'impact de la médiatisation sur le ton du débat.....	100
§1 – Repérer la hiérarchie des sujets.....	100
A – Mesure de la médiatisation des sujets	100
B – Hiérarchie des sujets, hiérarchie des intervenants.....	103
§2 – Adapter son ethos.....	107
A – Les articles médiatiques : terrain privilégié des hérauts.....	107
B – L'orchestration du chahut parlementaire.....	109
Section 2 : Saillance politique des sujets et capacité législative.....	113
§1 – La fluctuation des lignes d'opposition	113
A – Les alliances temporaires en soutien au gouvernement.....	114
B – La mise au jour de divisions intra-partisanes.....	118
§2 – Articles ouverts, articles fermés : l'inégale possibilité d'amender.....	121
A – Amender selon la saillance politique du sujet.....	122
B – La liberté des députés dans le domaine de la parité.....	124
Conclusion.....	127
Remerciements.....	133
Bibliographie.....	134
Annexes.....	139
Annexe 1 : Extrait du compte-rendu du conseil des ministres du 3 juillet 2013, présentant le projet de loi.....	139
Annexe 2 : Liste des entretiens.....	142
Annexe 3 : Pour retrouver les sources parlementaires.....	142

TABLE DES TABLEAUX

<u>Tableau 1 :</u> Distribution par groupe politique des interventions en nombre de mots et prises de parole.....	29
<u>Tableau 2 :</u> Distribution gauche / droite des interventions en nombre de mots et prises de parole.....	29
<u>Tableau 3 :</u> Nombre moyen de mots par prise de parole en fonction du groupe politique.....	30
<u>Tableau 4 :</u> Part du total des amendements défendus et adoptés par groupe politique	32
<u>Tableau 5 :</u> Taux d'adoption d'amendement par groupe politique.....	33
<u>Tableau 6 :</u> Part des amendements retirés ou rejetés parmi les amendements non-adoptés, par groupe politique.....	35
<u>Tableau 7 :</u> Nombre de demandes de retrait d'amendement et de retraits effectifs par rapport aux amendements non adoptés par groupe politique.....	37
<u>Tableau 8 :</u> Pourcentage d'adoption des amendements selon le type de modification	43
<u>Tableau 9 :</u> Mise en relation des postes à responsabilités avec l'expérience politique de leurs titulaires	67
<u>Tableau 10 :</u> Mise en relation des postes à responsabilités avec l'investissement des titulaires dans le travail législatif en général, et dans le travail législatif portant sur les droits des femmes en particulier.....	69
<u>Tableau 11 :</u> Pourcentage du temps de parole des groupes occupé par les députés responsables.....	70
<u>Tableau 12 :</u> Pourcentage des amendements déposés et adoptés pris en charge par les responsables par groupe politique.....	72
<u>Tableau 13 :</u> Taux d'adoption des amendements des responsables comparé au taux d'adoption de leur groupe politique.....	73
<u>Tableau 14 :</u> Part des amendements retirés ou maintenus en commission et séance.....	86
<u>Tableau 15 :</u> Part des amendements retirés et maintenus en commission, en première et seconde lecture.....	87
<u>Tableau 16 :</u> Part des amendements défendus et adoptés en commission et séance publique.....	88
<u>Tableau 17 :</u> Taux d'adoption des amendements en séance publique et en commission.....	88
<u>Tableau 18 :</u> Part des amendements de précision et de modification défendus en	

commission et séance publique.....	89
<u>Tableau 19 :</u> Part des amendements de précision et de modification adoptés en commission et séance publique.....	89
<u>Tableau 20 :</u> Fréquence d'apparition de certains des aspects du débat, sélectionnés à titre d'exemple, dans la presse écrite.....	101
<u>Tableau 21 :</u> Nombre d'intervenants sur chaque thème en fonction de sa médiatisation.....	104
<u>Tableau 22 :</u> Taux d'adoption des amendements en fonction des sujets traités.....	122
<u>Tableau 23 :</u> Part des amendements non-soutenus par le gouvernement dans les amendements adoptés par thème traité.....	125

Chapitre d'introduction : Traiter l'objet parlementaire

On a choisi pour cette étude de travailler sur le Parlement français. Pour ce faire et avant de commencer l'analyse, il convient de bien définir son objet (Section 1). Si la littérature reste relativement mesurée dans ce domaine, les approches qu'elle propose sont cependant diverses (Section 2). On propose une série d'hypothèses afin de contribuer à l'appréhension de cette institution par les sciences sociales (Section 3), selon la méthode qui nous a paru la plus pertinente (Section 4).

Section 1 : Le choix du sujet

Avant de commencer cette étude, il a d'abord fallu choisir un domaine de recherche (§1), ainsi qu'un objet réel précis (§2).

§1 : Revaloriser un domaine de recherche insuffisamment investi

On a voulu s'intéresser à l'analyse d'un débat à l'Assemblée nationale. Le constat est devenu un classique pour la science politique française¹ : les études portant sur le travail parlementaire sont peu nombreuses dans notre pays, en comparaison à l'abondante littérature se réclamant des *legislative studies* anglo-saxonnes. La Constitution de 1958, à travers le discours des manuels de droit constitutionnel qui en font l'explication², est souvent mise en cause pour expliquer cet état de fait³ : accusée

¹ Pour des auteurs faisant ce même constat et tentant une bibliographie exhaustive de ce domaine, voir Olivier Nay, « Pour une sociologie des pratiques d'assemblée : note sur un champ de recherche quelque peu délaissé », *Sociologie du travail*, n°45, 2003, p.537 – 554, ou plus récemment Marc Millet, « Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France », *Revue Française d'Administration Publique*, n°135, 2010, p. 601 - 618.

² On peut citer Olivier Duhamel et Guillaume Tusseau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Seuil, 3ème ed, 2013, dont le chapitre consacré à l'Assemblée nationale porte pour titre « L'Assemblée nationale déprimée » (p. 688 à 725), ou encore Philippe Ardant et Bertrand Mathieu, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Lextenso, LGDJ, 26ème ed, 2014, dont le chapitre consacré au Parlement commence par les termes : « Problème général : un Parlement en crise » (p. 425). Il convient cependant de noter que, paradoxalement, les manuels de droit constitutionnel, malgré des titres et développements faisant la part belle à la crise du Parlement, nuancent presque tous leurs affirmations. Ainsi Olivier Duhamel et Guillaume Tusseau précisent-ils, p. 709, « l'activité législative du Parlement en général, et de l'Assemblée en particulier, est sous-estimée. Il est de bon ton de dénoncer la réduction de son rôle à une chambre d'enregistrement, mais la réalité dément cette critique qui revient comme une scie ». De même Philippe Ardant et Bertrand Mathieu, p. 425, « Cette vision pessimiste – et pas propre à la France – est cependant en partie inexacte : un pouvoir reste aux parlementaires dont ils usent abondamment, et avec succès, celui d'amender les textes qui leur sont soumis, par là ils pèsent avec efficacité sur le contenu des lois ». Ces nuances apportées par les auteurs ne semblent pas cependant entamer le consensus général qui existe autour de la faiblesse du Parlement, et qu'ils entretiennent partiellement, et le mythe semble avoir eu plus d'effets que la réalité.

³ Voir par exemple en ce sens le chapitre « Le parlementarisme rationalisé » dans Bastien François, *Le Régime Politique de la Vème République*, Paris, La Découverte, Repères, 5ème ed., 2011, p. 29 - 62.

d'avoir muselé l'initiative parlementaire et instauré au Parlement une majorité disciplinée, cohérente avec le gouvernement en place, elle fait apparaître l'Assemblée et le Sénat comme des « chambre[s] d'enregistrement »⁴ de projets qui ne sont pas les leurs. La montée en puissance de l'administration et des experts dans la définition des politiques publiques, ainsi que la décentralisation et l'apparition du niveau européen, sont également invoqués⁵ pour justifier ce désamour. Le Parlement est alors souvent perçu comme « l'un des nombreux théâtres de la compétition politique : il ne serait pas besoin d'y délibérer, dès lors que voter suffirait à enregistrer des rapports de forces préexistants »⁶. Des travaux récents confirment ce diagnostic : la loi est décidée en dehors des hémicycles⁷, qui sont dès lors des lieux de mise en scène de la vie politique dont la réalité serait ailleurs. En conséquence, les travaux se portent davantage sur les autres arènes, celles où supposément la « vraie » politique naît.

Il serait bien entendu ridicule d'essayer de soutenir que ces affirmations sont fausses et que la mise en scène, la représentation de la compétition politique n'est pas l'une des fonctions du Parlement. Cependant, le peu de tentatives récentes pour essayer de mesurer concrètement la réalité de tels présupposés nous semble dommageable, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, et aux termes de l'article 24 de la Constitution de 1958, « le Parlement vote la loi ». L'affirmation est simple mais dote de fait cette institution d'un rôle symboliquement fondamental. Les jugements normatifs portés sur le caractère plus ou moins « démocratique », plus ou moins « efficace » de la Constitution de la V^{ème} République, sur la crise de représentation qu'elle entraîne, les débats autour de la pertinence d'une 6^{ème} Constitution, se fondent parfois en grande partie sur ces discours constamment répétés sur le Parlement et dont il convient alors au moins de vérifier la justesse, et il nous semble civiquement important de contribuer à la connaissance du fonctionnement précis des institutions qui nous concernent.

Cette nécessité nous paraît d'autant plus impérieuse que la réalité parlementaire française a changé depuis les derniers travaux d'ampleur à son sujet. On pense

⁴ Expression tirée du discours de fin de législature d'Alain Poher au Sénat en 1977.

⁵ Olivier Nay, « La vie à l'Assemblée, angle mort de la science politique française », *Revue suisse de science politique*, Vol. 9, n° 3, 2003, p. 83 – 96, entre autres.

⁶ Clément Viktorovitch, « Les pépites délibératives au creux du tamis parlementaire. L'exemple du projet de loi de réforme des collectivités territoriales », in Claire de Galember, Olivier Rozenberg et Cécile Vigour (dir.), *Faire parler le Parlement. Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 2014, p. 171.

⁷ Voir à ce sujet Jean-Noël Ferrie *et al.*, « Comprendre la délibération parlementaire - Une approche praxéologique de la politique en action », *Revue française de science politique*, 2008/5 Vol. 58, p. 795-815.

principalement à la réforme constitutionnelle de 2008⁸, qui avait pour but de modifier les pratiques parlementaires, en renforçant l'importance du travail en commission et en élargissant les possibilités d'initiative parlementaire. De fait, depuis cette réforme, les propositions de loi représentent un pourcentage de plus en plus élevé de l'ensemble des textes définitivement adoptés : elles représentaient environ 20% des textes adoptés il y a 8 ans, presque le double aujourd'hui⁹. Dans cette optique, il semble tout à fait pertinent, maintenant que plus d'une législature a pu bénéficier de ce régime, de s'interroger sur la survivance dans les faits de ce discours classique sur le Parlement, ainsi que sur les changements de pratiques et de perception de leur rôle que les modifications institutionnelles ont entraînés pour les élus.

Des travaux récents tendent en ce sens à revaloriser le pouvoir législatif propre dont disposent les députés. Les hypothèses de Marc Millet¹⁰, développées à partir d'une analyse qu'il admet lui-même peu propice à la généralisation car n'ayant porté que sur deux débats, n'attendent qu'à être reprises dans un travail d'ampleur. Il affirme en effet que les députés disposent d'une capacité à modifier durablement les textes législatifs qui varie en fonction de la technicité du texte, de sa médiatisation, et du profil des personnes dotées de responsabilités particulières sur le texte, comme celles de rapporteur ou de président de commission.

De fait, les études parlementaires, dont l'intérêt n'avait pas semblé faiblir à l'étranger après les années 80, reviennent au goût du jour en France dans les années les plus récentes. La parution d'ouvrages et de numéros spéciaux de revues cherchant à faire le point sur l'état de ce champ de recherches en témoignent¹¹, et le choix de se

⁸ Loi constitutionnelle n° 2008 – 724 du 23 juillet 2008, dite « Loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Vème République », suivie de la loi organique n° 2009 – 403 du 15 avril 2009, dite « Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution ». Ces textes donnent notamment la maîtrise de l'ordre du jour des assemblées à la Conférence des Présidents pour deux semaines sur quatre, hors débat sur les lois de finances et de financement de la sécurité sociale, imposent de laisser l'ordre du jour de certaines journées aux groupes parlementaires minoritaires, laissent aux assemblées un temps incompressible entre la réception du texte et le vote de celui-ci et fait porter le débat en séance non plus sur le texte transmis par le gouvernement mais sur celui qui ressort des travaux de commission.

⁹ « Traditionnellement, 80 % des lois adoptées, hors conventions internationales, trouvaient leur origine dans un projet de loi, reflétant ainsi la prépondérance de l'exécutif dans le processus législatif. Avec la mise en œuvre de l'ordre du jour partagé, au cours de la XIII^{ème} législature, la part des propositions dans les textes définitivement adoptés hors conventions n'a cessé de croître : de 25 % pour la session 2007-2008, ce pourcentage a été porté à 38,6 % en 2009-2010, puis à 35,8 % en 2010-2011. Cette proportion est encore plus élevée pour la dernière session de la législature, mais celle-ci s'est inscrite dans un calendrier atypique. Le changement de législature n'a pas infirmé cette tendance : 38 % des textes promulgués, hors conventions, étaient d'origine parlementaire en 2012-2013. » <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-legislatives/l-initiative-parlementaire>

¹⁰ Marc Millet, *Ibid.*

¹¹ Pour exemple, Claire de Galemberg, Olivier Rozenberg et Cécile Vigour (dir.), *Faire parler le*

pencher sur ces arènes pour contribuer à notre échelle à les remettre au cœur de la recherche s'est alors imposé à nous comme une nécessité.

§2 : Le choix du projet de loi « pour l'égalité réelle entre les hommes et les femmes »

On a alors dû définir un objet réel limité sur lequel faire porter l'analyse (A). Ce choix n'est pas, bien entendu, sans conséquence (C), mais est justifié par les propriétés du texte considéré (B).

A - Présentation du texte

On a choisi pour cela de s'intéresser aux débats qui ont eu lieu autour du projet de loi dite « Loi pour l'égalité réelle entre les hommes et les femmes »¹², en première et deuxième lecture, à l'Assemblée nationale. Ce projet de loi, soutenu par le Ministère des Droits des Femmes, devenu ensuite Ministère des Droits des Femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports et par sa ministre de l'époque, Najat Vallaud-Belkacem, est déposé au Sénat le 3 juillet 2013 et transmis à l'Assemblée le 18 septembre. Le texte est alors renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république¹³, qui nomme Sébastien Denaja (SRC¹⁴)

Parlement. Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 2014, 371 pages, ou encore le numéro 14 de la revue *Parlement[s]*, coordonné par Olivier Rozenberg, Pierre-Yves Baudot et intitulé « Violence des échanges en milieu parlementaire ». On peut également citer la création, en 2008, du Groupe de Recherches sur les Parlements et les Parlementaires au sein de l'Association Française de Science Politique.

¹² Loi n°2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les hommes et les femmes. Publiée au Journal Officiel le 5 août 2014. « Ce projet de loi sera le premier texte de loi à aborder l'égalité entre les femmes et les hommes dans toutes ses dimensions, le continuum des inégalités appelant la cohérence des réponses : égalité professionnelle, lutte contre la précarité spécifique des femmes, protection des femmes contre les violences, image des femmes dans les médias, parité en politique et dans les responsabilités sociales et professionnelles. » Extrait du compte-rendu du Conseil des ministres du 3 juillet 2013.

¹³ Il sera par la suite fait référence à cet organe sous le nom seul de commission des lois.

¹⁴ Pour rappel et pour référence dans les tableaux : il existe six groupes politiques à l'Assemblée Nationale sous la XIVème législature. Ces derniers sont les groupes SRC (Socialiste, Républicain et Citoyen, groupe constitué autour du Parti Socialiste), UMP (Union pour un Mouvement Populaire, groupe constitué autour du parti du même nom, devenu depuis Les Républicains), UDI (Union des Démocrates Indépendants, groupe constitué autour de divers partis centristes et ayant servi de base à la création du parti UDI), Ecologiste (abrégé en « ECOLO » dans les tableaux, groupe constitué autour de Europe Écologie – Les Verts), RRDP (Radical, Républicain, Démocrate et Progressiste, groupe constitué autour du Parti Radical de Gauche) et GDR (Gauche Démocrate et Républicaine, groupe constitué autour du Parti Communiste Français). Les députés qui n'appartiennent à aucuns de ces groupes sont appelés non-inscrits, mentionnés dans les tableaux sous le sigle NI. Pour le débat qui nous occupe, seuls deux députés non-inscrits participent : une élue Front National, et un élu Ligue du Sud, ce qui nous autorise à considérer la participation des députés non-inscrits comme découlant, pour ce débat, de la droite radicale.

rapporteur du texte. Le texte est débattu en commission les 18 et 20 décembre 2013. La commission des affaires culturelles se saisit pour avis, nomme Sylvie Tolmont (SRC) rapporteure et examine le texte le 11 décembre 2013. Elle rend un avis favorable sous réserve d'amendements à l'adoption de l'ensemble du projet de loi¹⁵. La commission des affaires sociales se saisit également pour avis, nomme Monique Orphé (SRC) rapporteure, et examine le texte le 17 décembre 2013. Elle rend un avis favorable sans réserve à l'adoption des Titres 1er et 2ème du projet¹⁶. Enfin, la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes¹⁷ rend un rapport d'information sur ce texte le 17 décembre 2013, rapport co-écrit par Brigitte Bourguignon (SRC), Catherine Coutelle (SRC), Edith Gueugneau (SRC), Monique Orphé (SRC) et Barbara Romagnan (SRC) et proposant 94 recommandations¹⁸.

Suite à cette première phase de travail, le texte est débattu au cours de six séances publiques entre le 20 et le 28 janvier 2014, durant lesquelles le texte adopté par le Sénat en première lecture est considérablement modifié. Le texte est adopté par scrutin public le 28 janvier, à 359 voix contre 24 et 174 abstentions¹⁹. Le texte revient à l'Assemblée après avoir été modifié et adopté par le Sénat en deuxième lecture le 17 avril 2014. Il est examiné par la commission des lois les 18 et 26 juin, et est finalement débattu, modifié et adopté en séance publique le 26 juin 2014. Une Commission Mixte Paritaire rend ensuite un texte commun aux deux assemblées après des travaux les 21 et 22 juillet. Le texte est finalement adopté à l'identique à l'Assemblée nationale et au Sénat le 23 juillet 2014, date de clôture de la session exceptionnelle de l'Assemblée. De 25 articles, le texte est passé à 77.

B – L'étude d'un cas particulier : spécificités et raisons du choix

Si l'intérêt personnel a partiellement concouru au choix de ce projet de loi pour l'analyse, ce sont surtout ses propriétés qui le rendent tout à fait pertinent à analyser.

¹⁵ Avis n° 1631.

¹⁶ Avis n° 1657.

¹⁷ Il sera par la suite fait référence à cet organe sous le nom seul de Délégation aux droits des femmes.

¹⁸ Rapport d'information n° 1380.

¹⁹ Détail du vote :

SRC - Pour : 287. Non-votant : 1 (Claude Bartolone). Absents : 4.

UMP - Pour : 11. Contre : 21. Abstention : 161. Absents : 6.

UDI – Pour : 14. Abstention : 12. Absents : 4.

ECOLO : - Pour : 15. Absents : 2.

GRRDP - Pour : 16.

GDR - Pour : 14. Absent : 1.

Non-inscrits - Pour : 2. Contre : 3. Abstention : 1. Absents : 2.

En effet, après un travail mené l'an dernier sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel, débattue en commission spéciale et sur laquelle le travail avait été fascinant, mais dont on a des raisons de douter qu'elle aboutira un jour²⁰, on tenait particulièrement à travailler sur un projet de loi, à l'initiative donc de l'exécutif, et débattu dans le cadre de commissions permanentes. On l'a dit plus haut, malgré un recul certain de ce genre de textes, cette procédure reste la plus utilisée parmi les textes adoptés au Parlement. Cela nous permet donc de saisir le travail législatif dans un cadre quotidien, habituel, mais aussi balisé. Il y a en effet fort à parier, l'initiative venant du gouvernement, que celui-ci a l'intention de faire en sorte que le texte soit voté, et de mettre ensuite en place les mesures adoptées. Il s'agit donc d'un travail suivi d'effets pour les élus.

On a de plus remarqué que les recherches portant sur les travaux parlementaires choisissent le plus souvent des textes sur lesquels on présuppose, et sans doute à raison, que les députés ont un poids particulier dans la décision : les textes qui ont des conséquences au niveau local²¹ ou les textes déterminant les règles du jeu politique²². L'actualité parlementaire récente nous offrait toute latitude pour choisir un texte de ce type. Il nous a cependant paru intéressant de tenter de changer la focale et de travailler

²⁰ Cette proposition de loi, adoptée à l'Assemblée nationale le 4 décembre 2013, a été considérablement modifiée en commission spéciale au Sénat, où la grande majorité des orientations premières du texte, notamment l'abolition du délit de racolage et la pénalisation des clients de la prostitution, ainsi que la facilitation de l'obtention de titres de séjour pour les victimes de traite, ont été supprimées. Après avoir longtemps douté du fait que cette proposition serait débattue en séance publique, et avoir été réclamée à de multiples reprises par les députés impliqués à l'occasion de différents débats, elle a finalement été adoptée par le Sénat, avec toutes ses modifications, le 30 mars 2015. La suite de la navette parlementaire demeure incertaine, et les acteurs mêmes déclaraient en entretien à l'époque avoir travaillé en doutant de l'avenir de la loi. Ainsi Sandrine Mazetier, Vice-Présidente de l'Assemblée nationale : « On ne sait pas bien ce que ça va donner au Sénat, quand ce sera mis à l'ordre du jour... Et puis au Sénat, les règles du jeu ne sont pas du tout les mêmes... Ça peut disparaître ça. Dans des limbes parlementaires... Le droit de vote des femmes a été voté je crois 19 fois au Parlement avant que le Sénat n'accepte enfin. Alors bon... Il faut être patients. Et travailler en espérant. » [Extrait d'entretien du 3 mars 2014, Assemblée nationale, 11 heures].

²¹ On peut ainsi citer par exemple les contributions de Emilie Biland, « Affrontements partisans ou débats techniques ? La production parlementaire du droit de la fonction publique territoriale » (p. 225 - 242) ou de Clément Viktorovitch, « Les pépites délibératives au creux du tamis parlementaire. L'exemple du projet de loi de réforme des collectivités territoriales », réunies dans l'ouvrage de Claire de Galember, Olivier Rozenberg et Cécile Vigour (dir.), *Faire parler le Parlement. Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 2014, p. 171 - 187. On pense également à la loi dite « Urbanisme et Habitat » portant modification de la loi montagne analysée par Marc Millet, dans son article sus-cité.

²² Par exemple, Jean-Philippe Heurtin, « Décrire l'édiction du droit parlementaire. Validités et invalidation du règlement de l'Assemblée nationale (1959 - 2009) », in Claire de Galember, Olivier Rozenberg et Cécile Vigour (dir.), *Faire parler le Parlement. Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 2014, p. 51 - 71, ou encore Éléonore Lépinard, « Faire la loi, faire le genre. Conflits d'interprétations juridiques sur la parité », *Droit et société*, 2006/1, n° 62, p. 45 - 66. On peut également citer, dans une certaine mesure, les travaux d'historiens notamment portant plus fréquemment sur les débats constitutifs.

sur des questions sociétales, paraissant de prime abord relever fortement de l'idéologie et des valeurs. De fait, il s'agit donc d'un texte sur lequel les positions partisans sont particulièrement visibles et affirmées, l'image politique des groupe est très attachée aux positions sur ce type de débats. En conséquence, la latitude pour les députés de s'éloigner de leur groupe politique, et pour les députés de la majorité de s'opposer au gouvernement, sont réduites²³. Si l'on repère dans ce contexte un travail, et même un pouvoir, parlementaire, une dissension peut-être entre exécutif et législatif, il y aura fort à parier que celui-ci pourra se retrouver dans des textes pour lesquels les députés bénéficient d'une position de force particulière.

Le dernier volet de la loi porte cependant sur le renforcement des obligations paritaires pour diverses instances représentatives, et notamment pour les partis politiques, et permet donc, pour quelques articles, d'observer un débat portant sur l'organisation des règles du jeu politique. Et c'est là sans doute la plus grande richesse de ce texte. Il s'agit en effet d'un texte transversal, qui aborde au fil des titres des questions aussi variables que le droit du travail, les règles du jeu politique, le droit du sport, le droit pénal en ce qui concerne les violences domestiques, la distribution des aides sociales, l'éducation, les marchés publics... Le débat sur ce texte ne doit donc pas être traité comme un seul et unique débat, mais comme une multitude de débats sur des thèmes différents, bénéficiant de l'exact même contexte, ce qui présente pour nous une richesse indéniable.

Il convient cependant de rester prudent : si le contexte reste le même, il faut garder à l'esprit les contraintes physiques qui pèsent sur les députés. Ainsi, plusieurs questions très différentes pouvant être débattues au cours d'une même séance, la présence du spécialiste au cours du débat sur un thème sans rapport ne pourra pas être imputées avec certitude ni à son intérêt, ni à la nécessité de venir donner sa voix à son groupe politique lors des votes peu fréquentés comme cela arrive fréquemment, mais

²³ « Les lois affectant les droits fondamentaux des citoyens sont beaucoup plus significatifs politiquement, et les partis politiques considèrent par ailleurs beaucoup plus difficile de trouver des raisons pour justifier un changement de position sur ces questions. [...] Les principes et les valeurs ne peuvent être facilement changés ou compromis. [...] Dans ces cas-là, les lois organiques, de par leur nature-même, ne peuvent éviter d'avoir à traiter des principes et des valeurs. Les partis ont alors peu de liberté pour débattre, puisqu'ils sont liés par leurs anciens engagements. », dans le texte d'origine « Laws affecting citizens' basic rights are politically much more significant and, moreover, parties find it harder to find reasons to justify any shift on these issues. [...] Principles and values cannot be easily traded or compromised. [...] In these cases, organic laws, by their very nature, cannot avoid dealing with principles and values. Parties will have little room to negotiate, since they are tied by their previous commitments. » Alejandro Mújica et Ignacio Sánchez-Cuenca, « Consensus and Parliamentary Opposition : The Case Of Spain ». *Government and Opposition*, vol. 41, n°4, 2006, p. 99.

pourra n'être due qu'au hasard de l'enchaînement des articles. C'est une question qui n'aurait pas eu à se poser avec des textes différents.

Cette transversalité des mesures rend également le texte assez particulier au niveau de sa médiatisation, puisque certaines questions brûlantes, comme celles de la réforme du congé parental, ou globalement des réformes touchant à l'organisation de la famille, sont mises en avant dans les médias quand les réformes touchant à des questions plus techniques et moins directement accessibles pour la majorité des citoyens, comme la modification des règles de soumissionnement à un marché public pour les entreprises, sont très globalement ignorées²⁴. Le choix de ce texte nous permet ainsi de travailler sur plusieurs thèmes de différents niveaux de technicité et de médiatisation, sans faire varier le contexte ou les élus susceptibles d'intervenir²⁵, ce qui constitue une chance assez rare.

Enfin, et de manière sans doute plus intuitive et moins marquante, le travail effectué l'an passé sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel nous avait donné des pistes quant au rôle spécifique de la Délégation aux droits des femmes²⁶, pistes qu'il ne nous avait pas été donné alors d'exploiter. Il nous tardait alors de remédier à cette carence, bien que l'analyse n'ait au final que peu porté ses fruits sur ce plan.

On a choisi par ailleurs de limiter les analyses au débat tel qu'il a lieu dans les

²⁴ La mesure précise de la médiatisation différentielle des sujets abordés par le débat figure au chapitre 4.

²⁵ A 13 exceptions près, correspondant aux députés démissionnaires, nommés ministres, commissaires européens ou dont les élections ont été annulées. Parmi ces 13 députés, seule Axelle Lemaire [SRC] a pris part aux débats avant d'être nommée Secrétaire d'État.

²⁶ Créée par la loi n° 99-585 du 12 juillet 1999 dite « loi tendant à la création de délégations parlementaires aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes », la Délégation est régie par l'article 6 septies de l'ordonnance n°58-1100 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Il s'agit du seul groupement disposant du statut de délégation pour lequel chaque chambre dispose de son groupe propre (les autres délégations, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et la délégation parlementaire au renseignement, sont en effet composées équitablement de députés et de sénateurs). Selon les termes de cette ordonnance, les deux délégations jumelles de l'Assemblée nationale et du Sénat comptent chacune 36 membres et ont « pour mission d'informer le Parlement des conséquences, en termes de droits des femmes et d'égalité entre les hommes et les femmes, de la politique gouvernementale. À cette fin, elles assurent un contrôle et un suivi de l'application des lois. Elles peuvent également être saisies des projets et propositions de loi par le Bureau (à son initiative ou à la demande d'un président de groupe) ou par une commission (à son initiative ou sur demande de la délégation). Elles établissent alors des rapports et recommandations qui sont transmis aux commissions concernées par le sujet. » Si selon l'ordonnance, les membres doivent représenter « de manière équilibrée » les groupes politiques, les sexes et les commissions permanentes, il faut néanmoins constater que dans les faits, les hommes représentent 16,7% des membres alors qu'ils représentent 73,1% des députés. Dans le même esprit, les représentants de la commissions des affaires culturelles représentent 36,7% des membres mais ne sont que 12,5% des élus. Quant aux commissions des finances ou des affaires étrangères, elles ne sont tout bonnement pas représentées. L'équilibre est en revanche parfaitement respecté en ce qui concerne les groupes politiques.

commissions et en séance à l'Assemblée nationale. Il n'est pas pour autant question d'ignorer ce qui se passe au Sénat, puisque les députés travaillent à partir et en fonction du travail qui a lieu dans la chambre haute, mais il nous a semblé plus pertinent d'offrir une analyse poussée des logiques dans une seule des deux assemblées plutôt que de tenter une comparaison de deux institutions aux logiques et au personnel sensiblement différents qui, dans le temps limité qui nous est attribué, n'aurait pu être qu'une ébauche. Le choix de l'Assemblée nationale s'est alors imposé pour des raisons pratiques : ayant déjà travaillé par le passé sur l'Assemblée nationale, nous n'avions pas à réapprendre les subtilités de ses rouages pour commencer à travailler.

C - Les conséquences du choix du texte

Le fait d'avoir choisi ce texte, comme l'aurait été le fait d'en choisir n'importe quel autre, n'est pas sans conséquences pour l'analyse. Chaque texte débattu à l'Assemblée l'est dans un cadre tout à fait unique et qui ne sera jamais exactement similaire à un autre. C'est pourquoi la généralisation aux travaux parlementaires, sans bien entendu être impossible et c'est heureux, doit demeurer prudente.

Il faut tout d'abord prendre en considération le contexte politique dans lequel s'intègre notre projet. En juillet 2013, lorsque le texte est déposé au Sénat, la loi portant création des ABCD de l'Égalité est en débat au Parlement et la loi ouvrant le mariage et l'adoption aux personnes de même sexe est promulguée depuis moins de deux mois. Une session parlementaire chargée, la première du quinquennat du Président François Hollande, s'achève, les débats portant sur le « Mariage Pour Tous » ont été émaillés de nombreuses mobilisations des citoyens et les questions sociétales, touchant notamment à la famille, sont particulièrement sensibles²⁷. La première lecture à l'Assemblée nationale, intervenant fin janvier, l'est déjà dans un contexte de début de campagne pour les élections municipales de mars, élections que les commentateurs s'accorderont pour dire perdues par la gauche. Dans la foulée des résultats, Jean-Marc Ayrault, Premier Ministre, donne la démission de son gouvernement. Manuel Valls est nommé Premier Ministre le lendemain, entraînant le refus d'Europe Écologie Les Verts de participer au prochain gouvernement et les excluant, de fait, de la majorité. A la fin du printemps 2014 enfin, juste avant le retour du texte à l'Assemblée nationale, la révélation de

²⁷ Entre 2012 et 2014 en effet, les manifestations au nom de la protection de la famille traditionnelle et de l'enfance face aux « attaques » supposées du gouvernement contre elles sont nombreuses : Manif pour Tous contre le mariage, l'adoption et les techniques médicalisées de procréation pour les couples homosexuels, Journées de Retrait de l'École contre les ABCD de l'Égalité, éventuellement abandonnés par le gouvernement, Vigi-Gender contre la « théorie » du genre à l'école...

l'affaire Bygmalion entraîne la démission du Président de l'UMP Jean-François Copé, et la mise en place d'un « triumvirat » chargé de régler les affaires courantes et d'organiser les élections d'un nouveau Président. Le principal parti d'opposition perd alors brièvement son leader. Il convient donc de ne pas omettre de mettre en relation la chronologie du temps politique général et la chronologie de l'examen du texte, qui n'est bien sûr pas débattu en dehors des considérations politiques propres à d'autres arènes.

De plus, ce texte présente une autre spécificité importante : le peu d'opposition à son adoption. En effet, lors du scrutin public clôturant la première lecture à l'Assemblée nationale, seuls vingt-quatre députés s'expriment contre le projet examiné. Les autres étapes n'ont pas fait l'objet d'un scrutin public à l'Assemblée, mais le Sénat adopte le texte définitif sans aucun vote contre. On peut donc en déduire que le texte, du moins sur son intention globale, n'est pas un sujet profondément clivant pour les groupes politiques, et les « opposants naturels » des projets gouvernementaux que sont les groupes UMP, UDI et certains non-inscrits semblent avoir eu des positions divergentes sur le texte. C'est d'autant plus le cas que les sujets relatifs aux droits des femmes soulèvent de manière générale assez peu d'opposition, mais aussi assez peu de passion, et ne constituent pas de fait les débats les plus suivis au Parlement. L'analyse des débats autour d'un texte beaucoup plus agonistique, comme l'ont été récemment le débat autour de la loi ouvrant le mariage et l'adoption aux couples de même sexe²⁸ ou de la loi dite loi « Macron »²⁹, aurait sans doute donné des résultats sensiblement différents. On travaille donc avec ce texte sur un objet particulier, dont il convient de ne pas oublier les spécificités et les limites au cours de l'analyse, analyse qui ne peut que se nourrir des travaux précédents.

Section 2 : Définition d'une approche théorique

On oppose, dans la littérature de science politique, deux grandes approches théoriques et méthodologiques pour penser les phénomènes parlementaires qu'il nous semble urgent de concilier autant que faire se peut (§1). La façon de percevoir la question particulière du débat, comme une simple façade du travail politique ou comme un objet en soi, représente un second clivage dans les travaux existants (§2).

²⁸ Loi n° 2013-404 ouvrant le mariage aux couples de personnes du même sexe.

²⁹ Projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

§1 - La rencontre des travaux antérieurs

Malgré la faible place occupée par les études parlementaires au sein de la science politique française, on trouve tout de même un certain nombre d'auteurs qui apportent leur contribution à ce champ de recherches lors de la décennie passée. Olivier Nay³⁰, tout d'abord, réalisant un bilan des recherches françaises récentes portant sur le Parlement, se fait le porte-parole d'une certaine recherche parlementaire qui choisit d'entériner la faiblesse législative de nos élus, et ainsi de se désintéresser totalement de la question de leur capacité d'action. Il prône au contraire une analyse micro-sociologique des pratiques d'assemblée qui permet de contribuer à la sociologie de la profession politique, et ce en considérant les assemblées comme des lieux de socialisation politique, d'apprentissage des savoir-faire et savoir-être des élus, d'exercice constant de la représentation. Il affirme à l'occasion l'importance des travaux de sociographie et propose des analyses ethnographiques poussées, n'excluant ni les assemblées ni les autres arènes d'exercice de la profession politique, afin de mieux comprendre le quotidien politique, ses logiques d'action et de recrutement³¹.

Cette position, typique de la science politique française, s'oppose assez largement aux méthodes et présupposés d'une majorité des travaux relevant des *legislative studies*³². Dans une grande partie de ces textes, peu d'intérêt pour les élus et leurs pratiques personnelles, beaucoup plus pour une approche macro-sociologique et quantitative qui favorise la typologie, la schématisation. La focale se porte davantage sur la question de la décision parlementaire – en termes de rationalité ou d'efficacité – et de la participation effective des parlementaires à cette décision, ainsi qu'à leur éventuelle capacité à induire des inflexions plus ou moins notables dans les politiques publiques, à l'image des *congressmen* américains³³.

³⁰ Olivier Nay, « Pour une sociologie des pratiques d'assemblée : note sur un champ de recherche quelque peu délaissé », *Sociologie du travail*, n° 45, 2003, p. 537 – 544.

³¹ Pour d'autres travaux relevant de cette approche de la sociologie des élites, voir notamment l'ouvrage de Olivier Costa et Éric Kerrouche, *Qui sont les députés français ? Enquête sur des élites inconnues*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Nouveaux Débats », 2007, 216 pages. On peut également citer pêle-mêle l'article de Mariette Sineau et Vincent Tiberj, « Candidats et députés français en 2002 », *Revue française de science politique* 2/ 2007 (Vol. 57), p. 163-185, ou la thèse de Catherine Achin, *Le Mystère de la Chambre Basse. Comparaison des processus d'entrée des femmes au Parlement (France – Allemagne 1945 – 2000)*, Dalloz, Paris, 2005, 637 pages.

³² Voir ce qu'en dit Marc Millet, *ibid*.

³³ Une tentative de bibliographie même succincte de l'incroyable foisonnement que représentent les *legislative studies* à l'international est bien entendu impossible, et l'idée de choisir des titres qui pourraient constituer une référence en la matière réducteur. On citera donc arbitrairement, par goût et parce qu'ils seront ultérieurement cités dans ce travail, la typologie introduite par Henry H. Kerr dans « The Structure of Opposition in the Swiss Parliament », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 3, n°1, 1978, p. 51 – 62, ou la remise en cause de la typologie de King par Rudy B. Andeweg dans « Executive-Legislative Relations in the Netherlands: Consecutive and Coexisting Patterns »,

L'opposition est bien entendu volontairement simplifiée, et on trouve des travaux étrangers qui traitent de sociographie des élites³⁴, et des travaux français qui mesurent l'efficacité parlementaire³⁵. Mais on se trouve globalement en présence de deux traditions d'analyse bien distinctes, l'une de sociographie des élites politiques, l'autre d'analyse de la capacité législative des députés. Ainsi que l'a fort bien résumé Olivier Rozenberg lors de ses propos introductif à un colloque de 2007³⁶ :

« Le Parlement français a ainsi été étudié dans une perspective institutionnaliste ou sociographique. Or, à de rares exceptions, les approches institutionnalistes et sociologiques, travaillées par des questions spécifiques, n'ont pas dialogué entre elles. L'étude des règles organisant le jeu institutionnel a été presque disjointe des attributs et caractéristiques des acteurs parlementaires. »

Or, il nous apparaît que l'une et l'autre de ces approches comportent des effets dommageables. En effet, le système parlementaire français bénéficiant d'une liberté d'action très limitée, imputable notamment au fait majoritaire et à la cohérence majorité parlementaire / gouvernement, les analyses macro-sociologiques et strictement quantitatives s'appliquent plutôt mal à son étude, et quiconque tâche d'étudier le Parlement uniquement en termes de pourcentage d'amendements adoptés, de textes adoptés ou de votes contraires à ceux du groupe politique s'expose à une certaine déception. De plus, on ignore alors totalement la question du contenu des discours qui s'échangent au cours d'un débat, la question des idées, des stratégies rhétoriques mises en place, mais aussi de la nature l'activité politique qui n'est pas directement tournée vers l'influence sur les politiques publiques, mais vers d'autres buts tels que la réélection, la compétition entre élus, l'apprentissage des règles du jeu politique... Cependant, choisir de ne pas s'intéresser à la prise de décision, c'est ignorer que tel est pourtant l'un des buts principaux de nos assemblées, la fabrique de la loi. A ce titre, une partie du travail des députés, et une partie symboliquement valorisée qui plus est,

Legislative Studies Quarterly, Vol. 17, N°2, Mai 1992, p. 161-182.

³⁴ Voir par exemple Pippa Norris (dir.), *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, 278 pages.

³⁵ Dans une certaine mesure, Julien Navarro *et al.*, « Mesurer l'efficacité des députés au sein du parlement français », *Revue française de science politique*, 4/2012, vol. 62, p. 611-636 .

³⁶ AFSP, SPIRIT et CEVIPOF, Colloque « Des *legislative studies* en France ? Les études parlementaires : état des lieux et perspectives », Secrétariat d'État chargé des Relations avec le Parlement, 28 septembre 2007. Compte rendu disponible sur le site de l'ASFP : <http://www.afsp.msh-paris.fr/activite/groupe/grpp/cr280907.pdf>

consiste en un travail d'écriture juridique dont on ne peut penser qu'il n'ait d'impact. De plus, et au sens d'Hannah Pitkin³⁷, le travail du représentant passe aussi par l'action, par « l'agir pour » les représentés, et il semble réducteur de ne pas prendre en compte les résultats pragmatiques de ces actions.

On compte alors emprunter une troisième voie, qui à notre connaissance n'est pas encore vraiment arpentée, qui consiste à concilier ces deux perspectives, et à choisir une focale intermédiaire : voir les particularités du personnel parlementaire, son profil, ses pratiques, ses attitudes, tout en se demandant ce qu'ils produisent et réalisent en tant que groupe, et ensemble de groupes. C'est notamment ce que propose Marc Millet³⁸ dans un article resté sans suite à ce jour à notre connaissance. Il propose ainsi de prendre au sérieux le travail purement législatif et décisionnel des parlementaires et, à ce titre, de porter un intérêt tout particulier à la pratique de l'amendement, pratique complexe aux enjeux et fonctions multiples. Son idée revient donc à s'intéresser à la manière dont des acteurs précis s'emparent des règles du jeu institutionnel dans lequel ils sont pris, ainsi qu'aux effets de leurs actions. Il attaque, par là, la vieille idée de l'impuissance du Parlement sur le plan législatif. Son article, pour inspirant qu'il soit, demeure limité à un exposé d'une quinzaine de pages et à la comparaison rapide de deux textes. Il nous semble alors pertinent de suivre ses pas et de les prolonger dans une étude qui a l'occasion d'être plus approfondie.

§2 - La question de l'accès aux coulisses

Une fois ce premier choix effectué, il existe encore un second clivage dans la littérature portant sur les travaux parlementaires sur lequel se positionner. En effet, il est à noter que les perspectives de Marc Millet et d'Olivier Nay, pour opposées qu'elles soient, se rejoignent cependant en ce que tous deux donnent une place très importante à l'analyse des « coulisses » de la vie parlementaire, à l'analyse de ce qui se passe et se dit dans les couloirs, les réunions de groupes, dans les échanges de mails, les cafés autour de l'Assemblée... Cependant, si Olivier Nay ne propose aucune méthode pour pénétrer dans ces espaces particulièrement fermés aux non-initiés, Marc Millet note directement dans son étude que celle-ci n'a été possible que grâce à son poste de collaborateur parlementaire, qui déjà ne lui a pas permis d'assister à toutes les discussions ou à toutes les négociations, notamment celle ayant eu lieu dans d'autres groupes parlementaires

³⁷ Hannah F. Pitkin et Samuel Hayat, « La représentation politique », *Raisons politiques*, Vol. 2, n° 50, 2013, p. 35 – 51.

³⁸ Marc Millet, *ibid.*

que le sien, et ne lui a pas permis de procéder non plus à des entretiens pour obtenir les informations manquantes. Il s'agit bien entendu d'une opportunité rare que d'avoir accès aux coulisses d'un débat parlementaire. Cependant, à moins de bénéficier de la chance d'un Marc Abélès³⁹, les observations possibles, ou même les entretiens potentiels, ne rendront jamais à l'enquêteur la moitié de la réalité des événements qu'il rate. Ce constat étant un fait, il s'agit simplement de décider s'il constitue ou non un obstacle insurmontable à l'analyse que l'on s'offre de produire.

Or, on a choisi, à la suite d'autres auteurs plus ou moins récents⁴⁰, de ne travailler que sur le débat tel qu'il est visible pour les citoyens. Bien entendu, pas question alors de se demander exhaustivement en quoi consiste le quotidien du travail parlementaire, puisqu'une large partie nous échappe. Mais l'analyse du débat seul nous semble bien suffisante pour nous interroger sur le travail représentation effectué par les élus, autant que sur leur travail de modification – ou de tentative de modification – des textes débattus.

On a conscience du fait que le débat, entendu à la fois comme les échanges interpersonnels tenus dans le cadre de la commission comme de la séance publique, n'est que le dernier des cercles dans lesquels s'opposent les idées. Ces dernières ont souvent été créées et testées ailleurs, dans les réunions de groupe, les couloirs, les circonscriptions, les auditions... Le débat n'est que rarement le moment où les convictions changent, et les députés ne sont pas toujours les auteurs de leurs propres prises de parole. Cependant, il nous semble faux d'affirmer comme le font certains⁴¹ que le débat est un moment vide, une façade. On cherche au contraire à démontrer qu'il s'agit d'un temps complexe et chargé de sens, qui remplit des fonctions différentes.

Section 3 : Questionnements de recherche

On a donc choisi de s'interroger sur les éléments qui influencent la tenue du débat parlementaire, aussi bien dans son ton que dans son issue. On fait en effet

³⁹ Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2001, 348 pages.

⁴⁰ On pense ainsi à des travaux comme ceux de Annie Collovald et Brigitte Gaïti, « Discours sous surveillance : le social à l'Assemblée », in Daniel Gaxie, Annie Collovald, Brigitte Gaïti, Patrick Lehingue et Yves Poirieur, *Le « social » transfiguré. Sur la représentation politique des préoccupations « sociales »*, Paris, PUF/CURAPP, 1990, 240 pages ou de Martin Baloge, « La représentation des intérêts fiscaux. Mobilisation et défense des groupes sociaux par les parlementaires en France et en Allemagne », in Alice Mazeaud (dir.), *Pratiques de la représentation politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. Res Publica, 2014, 308 pages. On pense aussi évidemment à l'ouvrage entièrement consacré à cette question : Claire de Galember, Olivier Rozenberg, Cécile Vigour (dir.), *Faire parler le Parlement. Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, LGDJ, coll. « Droit et société », 2014, 371 pages.

⁴¹ Voir à ce sujet Jean-Noël Ferrié et al, *ibid.*

l'hypothèse générale qu'une série d'éléments, en modifiant les intervenants, les conditions de travail et de discussion, ont un effet sur la capacité des députés à modifier le texte qui leur est proposé. On a pour déterminer ces éléments plusieurs séries d'hypothèses, portant aussi bien sur l'appartenance partisane (§1) ou les autres caractéristiques personnelles des élus (§2), les lieux et la temporalité du débat (§3) ainsi que les sujets sur lesquels il porte (§4).

§1 – Appartenance partisane et discipline de groupe : la relativité d'une constante

De prime abord, on fait l'hypothèse, qui n'est pas neuve, que les débats parlementaires sont particulièrement influencés par l'appartenance partisane des participants, et par la force relative des différents groupes politiques qui composent l'Assemblée. On fait l'hypothèse notamment que les députés appartenant au groupe majoritaire ont plus de chance de prendre la parole et d'amender le texte que les autres députés. On peut également supposer qu'il en est de même, dans une moindre mesure, pour les députés des groupes non-majoritaires faisant néanmoins partie de l'alliance au gouvernement, que sont en l'espèce les groupes écologiste et radical.

Une telle idée suppose en conséquence de s'interroger d'une part sur le poids du nombre d'élus dans un groupe, et ainsi de faire l'hypothèse que les groupes les plus nombreux sont plus avantagés en matière d'investissement législatif que les groupes moins nombreux, d'autre part que les liens qui unissent les députés aux représentants de l'exécutif que sont les ministres changent en fonction du poids des groupes. On suppose à ce sujet qu'il existe une loyauté plus grande entre les députés membres des groupes liés au gouvernement, et *a fortiori* du groupe majoritaire, et les ministres qu'il n'en existe entre les députés dits d'opposition et le gouvernement.

Cela nous permet de nous interroger sur les formes que peuvent prendre la défiance ou le désaccord. Dans un système parlementaire réputé muselé par le fait majoritaire, nous faisons l'hypothèse que le débat parlementaire et les interactions qui s'y jouent produisent une symbolique cristallisant les oppositions et alliances entre les députés à un moment donné. En effet, nous faisons l'hypothèse que l'opposition, au sens d'opposition au gouvernement proposé par Nathalie Brack et Sharon Weinblum⁴², ne se trouve pas uniquement entre un groupe politique majoritaire et un ou plusieurs groupes

⁴² Nathalie Brack et Sharon Weinblum, « Pour une approche renouvelée de l'opposition politique », *Revue internationale de politique comparée*, 2/2011, Vol. 18, p. 13-27.

minoritaires. Au contraire, on suppose qu'une analyse fine du débat est susceptible de mettre au jour des systèmes d'alliances qui opposent les élus d'un même parti, une commission contre une autre, les membres d'un groupe tel que la Délégation aux droits des femmes au reste de l'hémicycle, le gouvernement au corps des parlementaires, des groupes politiques importants à des groupes moins importants...

Néanmoins, il nous semble dommageable de ne considérer que l'importance, certes considérable, du groupe, et l'on fait l'hypothèse que l'appartenance s'estompe de manière relative par moment, en fonction notamment de la personnalité du député, des conditions institutionnelles, et du sujet débattu, qui seront traités par la suite.

§2 – Capitaux personnels et prises de position

En plus d'être les rédacteurs de la loi et les membres d'organisations partisans, les députés sont également des individus qui font de la politique leur profession. Ils sont habités par des intérêts qui leur sont propres, et qui sont propres également à leur évolution dans le champ politique⁴³. On fait ainsi l'hypothèse générale que les élus cherchent à consolider, voire à améliorer leur place au sein du jeu politique, et sont ainsi à la recherche de la reconnaissance à la fois de leurs pairs et de leurs électeurs, afin d'accumuler des capitaux.

Cette idée amène à s'interroger sur ce qui correspond, au sein de l'Assemblée nationale, à une occasion d'accumuler des capitaux, et on fait à ce titre l'hypothèse que les adoptions d'amendements et l'attribution de postes à responsabilités, comme celui de rapporteur ou de porte-parole de groupe, font partie de ces éléments pourvoyeurs de capitaux. On fait l'hypothèse que ces ressources sont obtenues par les députés qui possèdent déjà un certain nombre de ressources, notamment de par leur carrière politique, leur expertise construite sur une thématique, leur appartenance partisane, leurs responsabilités obtenues au sein de l'exécutif ou des instances de leur parti... On pense ainsi que la carrière de l'élu et les capitaux dont il dispose de manière personnelle influence sa capacité à faire adopter des amendements et à prendre la parole, attirant de fait les ressources aux députés qui disposent déjà de ressources de même type. On fait donc l'hypothèse que les spécificités personnelles des députés engagés sur le texte modifient fortement sa tenue.

De plus, le débat étant par excellence le temps de la parole et du discours

⁴³ Au sens donné par Pierre Bourdieu, « La représentation politique [Éléments pour une théorie du champ politique] », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 36-37, février/mars 1981, p. 3-24.

politique, on fait l'hypothèse qu'il est à la fois un moment producteur et consolidateur de l'image des députés. En effet ces derniers, parlant autant qu'ils sont parlés dans un contexte théoriquement ouvert au public, présent ou non physiquement, sont tous des représentants du peuple ayant vocation à représenter les intérêts de la Nation. Or, la publicité des débats parlementaires les place en position de devoir donner une certaine image d'eux-mêmes et de leur travail, d'effectuer un travail d'auto-promotion. On fait ainsi l'hypothèse qu'une analyse poussée des débats parlementaires va nous permettre également de dresser une typologie des différentes façons de s'emparer de son rôle⁴⁴ de député. De là, on pourra voir que les différentes façons d'habiter son rôle ont un impact sur la façon de prendre la parole, mais aussi de modifier le texte qui nous occupe.

§3 – Commission, séance publique, calendrier : les conditions institutionnelles de l'énonciation

Dans le cas qui nous intéresse, le débat parlementaire s'inscrit dans le contexte de l'Assemblée nationale en tant qu'institution, et de son fonctionnement procédural spécifique. Les textes sont d'abord étudiés en commission avant d'être travaillés en séance publique, puis de revenir éventuellement pour une seconde lecture en cas de désaccord avec la chambre haute. Nous faisons à ce titre l'hypothèse, qui a déjà été faite par d'autres, que les différents stades de la procédure sont marqués par des différences dans la tenue du débat. Nous reprenons notamment l'hypothèse selon laquelle les débats qui ont lieu en commissions sont plus pacifiés que les débats de la séance publique, ce qui nous permet de nous interroger sur les différences entre ces arènes qui sont

⁴⁴ Il existe autant de définitions du concept de rôle que d'auteurs, néanmoins nous choisissons de travailler pour nous à partir de la définition large donnée dans Magnus Blomgren et Olivier Rozenberg (dir.), *Parliamentary Roles in Modern Legislatures*, Abingdon / New York, Routledge, 2012, p. 8 – 9 : « Suivant la définition d'Ann Weber, on peut dire que les rôles législatifs sont les normes (obligations ou attentes) attachées à la fonction de député. Étant donné la grande hétérogénéité des théories utilisant ce concept, il est loin d'être aisé de donner une définition plus précise. Pour essayer, cependant, on pourrait dire que les rôles législatifs :

- 1 sont des schémas compréhensifs d'attitudes et de comportements partagés par les députés
- 2 permettent aux députés de se distinguer et d'être perçus comme un groupe, et nous permettent de les distinguer entre eux, et
- 3 tiennent de la perception personnelle qu'ont les élus de leur travail en général, et de la vision qu'ils ont de leurs électeurs en particulier ».

Dans le texte : « Following Ann Weber's definition, it can be said that legislative roles refer to the norms (obligations or expectations) attached to being an MP. Given the great heterogeneity of the theories using the concept, it is far from easy to give a more precise definition. By way of an attempt, however, we could say that legislative roles :

- 1 are comprehensive patterns of attitudes and/or behavior shared by MPs,
- 2 enable MPs to be distinguished or identified as a group, and enable us to distinguish between them, and,
- 3 have to do with MPs' own conception of their job overall, and their vision of their voters in particular. »

susceptibles d'entraîner cette différence de ton : médiatisation plus ou moins importante et nécessité pour les élus de se rendre visibles afin d'obtenir la reconnaissance des électeurs et des capitaux reconvertibles en postes, attentes institutionnelles différentes selon les cercles, nombre limité de participants... On suppose en conséquence que le travail de commission est l'occasion pour les députés de bénéficier d'une capacité d'amendement plus grande, et que les amendements déposés y sont plus techniques qu'en séance publique.

A ce titre l'observation de l'investissement différentiel entre les deux arènes doit également nous renseigner sur la division du travail politique et sur les différentes visions que les députés ont de leur rôle : plus tournés vers la visibilité en séance publique, plus tournés vers le travail du texte en commission, bien que les deux activités fassent partie pour les acteurs de leur mandat.

On fait aussi l'hypothèse qu'en plus du lieu où il se tient, le débat est également influencé par le calendrier. Les jours et heures plus ou moins commodes, et plus ou moins habituels, pour les députés rendent les débats plus ou moins fréquentés, et donc plus ou moins conflictuels. On fait l'hypothèse que les débats les moins fréquentés sont l'occasion pour les élus d'une plus grande liberté de parole et d'amendement, et ce indépendamment des arènes où ils ont lieu.

§4 – Sujets et médiatisation

Enfin, l'un des intérêts de ce texte étant de porter sur des thématiques très différentes et touchant à plusieurs domaines du droit, cela nous permet de nous interroger sur ce que les différents thèmes traités ont à voir avec la tenue du débat parlementaire, et notamment sur la question de la hiérarchisation, pour les députés, des questions débattues. Des questions diverses étant abordées, on fait l'hypothèse que les thèmes qui sont perçus comme les plus intéressants en termes de construction d'image par les acteurs, qu'il s'agisse des questions les plus médiatisées ou des questions qui disposent d'un prestige particulier dans l'institution, sont des thèmes sur lesquels la prise de parole est plus concurrentielle. On suppose que plus le sujet est important, plus il attire un nombre important d'intervenants, des intervenants plus titrés politiquement, et plus il attire d'hommes. On fait l'hypothèse également que les sujets les plus médiatisés entraînent une certaine mise en scène par les députés de leurs conflits, afin de se rendre visibles et d'entretenir la reconnaissance des électeurs, qui ont alors plus de chance d'entendre parler de leur travail. On pense également que les sujets les plus relayés par

les médias se traduisent pour les élus par une moindre capacité d'amendement, le gouvernement ayant alors plus à perdre à se plier aux volontés des législateurs.

Outre la question de la médiatisation, on fait aussi l'hypothèse que les sujets sont susceptibles de bénéficier d'oppositions diverses selon les positions des différents partis sur la question, mais aussi selon l'absence de position des partis, qui recomposent alors les alliances en fonction d'autres critères que le simple critère partisan. On suppose enfin que sur certains sujets, qui concernent directement les élus et les règles du jeu politique, les députés disposent de davantage de liberté et se permettent d'agir comme un corps, qui protège ses propres intérêts avant ceux des factions internes que sont les groupes.

Ce travail, qui nécessite dès le départ de reprendre l'hypothèse de Marc Millet⁴⁵ selon laquelle les députés disposent d'une capacité d'amendement modulable par un certain nombre de facteurs, doit nous permettre de mettre au jour certaines des variables susceptibles d'influencer le débat parlementaire et la loi qui en est issue. Il doit aussi contribuer à nous renseigner, sans avoir à interroger les intéressés, sur ce que les élus considèrent être un bon député, une bonne attitude, un bon sujet d'investissement... Et doit enfin nous permettre de remettre à jour notre vision d'un Parlement figé dans le conflit droite / gauche, grâce à une observation plus fine des alliances fluctuantes et des lignes de force du jeu parlementaire. Tout ceci nécessite évidemment de définir une approche rigoureuse.

Section 4 : Mise en place d'un dispositif d'enquête

La difficulté de l'approche que l'on a choisie réside dans la mise en place d'une méthode cohérente afin de permettre un travail complet. Suite au choix que l'on a fait de ne s'intéresser qu'au débat tel qu'il est perceptible par les citoyens (§1), on a décidé de mélanger les approches qualitative (§2) et quantitative (§3) afin d'obtenir la vision la plus complète possible de l'objet.

§1 – Placer la focale sur la scène aux dépens des coulisses

Bien qu'il puisse sembler curieux de commencer une section méthodologique par la méthode que l'on a choisi de ne pas employer, il nous paraît important de justifier nos choix dès à présent. Ce travail n'a pas été réalisé à partir d'entretiens, ou à partir d'une

⁴⁵ Marc Millet, *ibid.*

quelconque méthode supposant la collecte d'informations plus ou moins confidentielles ou dont la diffusion est limitée au cercle des professionnels de l'Assemblée nationale, comme aurait pu l'être une observation directe, participante ou non⁴⁶. Cela ne relève pas d'une impossibilité, mais bien d'un choix.

Il est connu et reconnu que l'Assemblée nationale constitue une institution peu accessible aux regards du public. Les cas d'observation directe des pratiques des députés sont rares voire inexistantes, et les entretiens demeurent souvent compliqués à obtenir. Il est possible d'en mener cependant, et c'est d'ailleurs ce que nous avons fait dans le travail mené l'an dernier sur un autre débat parlementaire. Le résultat ne peut cependant, comme on a déjà eu l'occasion de le préciser, qu'être partiel : limité par le discours et les autocensures des enquêtés, par leurs connaissances aussi, par le refus de coopérer de la majorité d'entre eux, le regard de l'analyse se heurte à des zones d'ombre persistantes. L'observation participante même, ainsi que l'affirme Marc Millet⁴⁷, ne permet pas de percer tous les secrets du déroulement du travail parlementaire. A moins de bénéficier d'opportunités extraordinaires, ce constat constitue un état de fait avec lequel le chercheur doit composer lorsqu'il souhaite travailler sur le Parlement. Ce constat établi, on peut alors, conscient des limites de son analyse, tâcher de récolter au mieux les éléments de cet univers dont la vie quotidienne nous échappe.

Si l'on a choisi de l'ignorer, c'est dans un premier temps pour témoigner, à notre échelle, du fait que l'inaccessibilité de l'Assemblée nationale ne peut et ne doit pas constituer un obstacle à son étude. Le désintérêt relatif de la science politique pour cette institution s'explique certainement en grande partie par des idées plus ou moins étayées sur son fonctionnement et par le fait que d'autres sujets occupent aujourd'hui l'attention des chercheurs, mais également par cette rétivité de l'objet à se prêter à l'analyse. Il ne doit pas s'agir à nos yeux d'une fatalité et le travail que l'on présente doit permettre de conclure qu'il est possible de travailler l'Assemblée malgré tous ses secrets, et en laissant une partie de ces derniers intacts. L'étude que nous avons réalisée était possible pour tous, grâce à la foule d'éléments que l'Assemblée nationale laisse à disponibilité des spectateurs.

Il s'agit également d'un choix cohérent avec les questions auxquelles on a voulu répondre. On a en effet choisi de s'intéresser aux débats tels qu'ils sont perceptibles par le citoyen lambda, ce qui relève de notre volonté de les considérer comme un objet en

⁴⁶ Ainsi qu'ont pu en bénéficier Marc Abélès, *ibid*, ou Marc Millet, *ibid*.

⁴⁷ Marc Millet, *ibid*.

eux-mêmes. On a conscience du fait que les décisions qui les concernent sont prises en amont mais les débats constituent un objet total, partiellement construit et improvisé, mais définitif, figé dans les comptes-rendus officiels et les vidéos de l'Assemblée, qui doivent puisqu'ils y ont vocation pour les citoyens que nous sommes, se suffire à eux-mêmes.

Or, cette perspective, qui nous force à considérer les choses de manière relativement désincarnée, nous donne d'autres informations que les entretiens. Elle encourage l'effort de schématisation qui a été le nôtre tout au long de ce travail, nous évite de nous perdre dans les considérations très personnelles et parfois anecdotiques qui font tout l'intérêt d'une approche micro-sociologique. Ces informations ne sont pas exclusives les unes des autres, et l'idéal aurait sans doute été d'avoir eu suffisamment de temps pour conduire également des entretiens pour comparer. Néanmoins, dans le temps limité que nous avions, il n'était pas envisageable de faire correctement l'un et l'autre.

Les choix que nous avons faits nous empêchent évidemment d'avoir accès aux coulisses, mais nous refusons de leur donner, sous prétexte qu'ils sont cachés, plus de poids que nous en donnons à la scène. Qu'importe si les nominations des rapporteurs sur ce texte ont été l'objet de tractations internes dont nous ignorons tout ? Notre approche nous a permis de découvrir qu'ils partageaient des caractéristiques communes et, si nos résultats sont justes, ces caractéristiques ont influencé les décisions prises. C'est le cas pour tous nos résultats : nous n'avons pas la prétention de donner une explication exhaustive de tous les facteurs influençant le déroulement du débat dans ce travail, mais nous avons fait notre possible pour en tirer le maximum de facteurs perceptibles, dont nous pensons que l'influence est réelle, et dépit et malgré les coulisses. Il appartiendra à un autre travail, dans un autre temps, peut-être à un autre chercheur, de compléter nos analyses. Il n'en était pas ici question.

Le lecteur attentif remarquera cependant à quelques occasions la citation d'entretiens dans les notes de bas de page. Celles-ci proviennent d'entretiens réalisés l'an dernier dans un cadre tout à fait différent, et sur un texte différent. Ils servent à consolider des affirmations dont on a généralement d'autres preuves et donnent surtout des informations sur le fonctionnement général de l'Assemblée dont le lecteur aurait pu manquer : jour de présence, organisation du calendrier, commissions plus ou moins prestigieuses...

§2 – Une approche quantitative pour objectiver le phénomène

Ayant décidé de nous passer d'entretiens et de nous attaquer aux idées reçues sur le Parlement dans la science politique française, il nous a fallu recourir à un arsenal chiffré pour objectiver les phénomènes auxquels on s'intéresse et passer outre la connaissance immédiate. On a ainsi recouru à une base de données (A) et à la confection d'un corpus de presse (B).

A – Le recours à la base de données

On a constitué dans un premier temps une base de données dressant un portrait de chaque député et de sa trajectoire politique et sociale, à partir du croisement d'informations recueillies sur le site de l'Assemblée Nationale – grâce à la page personnelle des élus mais aussi à leur déclaration d'intérêt et d'activité – sur les blogs des députés, sur leur page Wikipédia, dans d'éventuels articles de presse locale ou nationale, et dans le Who's who. Pour les députés ayant participé à l'émission, on a également pris des informations dans les portraits dressés par « Le Député du Jour », émission de La Chaîne Parlementaire interviewant à chaque numéro un député différent. Les informations obtenues sont donc d'une assez grande fiabilité, mais la difficulté d'une base de données consiste surtout à la nécessité de faire rentrer des trajectoires de vie toutes différentes dans les cases étroites d'un tableur à vocation comparative. Le codage choisi en l'espèce n'est pas le seul possible, et comporte toujours des qualifications arbitraires.

Afin d'évaluer le capital personnel⁴⁸ dont disposent les élus, on a tout d'abord tenu à prendre en compte leur âge, leur engagement associatif, le domaine de leurs études, le niveau de leur plus haut diplôme et la profession qu'ils ont exercé le plus longtemps. On prend également en compte le sexe des élus, susceptible d'influer sur les positions adoptées sur une loi sur l'égalité des sexes.

En ce qui concerne d'autre part le capital politique délégué⁴⁹ des députés, nous

⁴⁸ Au sens dans lequel l'emploie Bourdieu dans Pierre Bourdieu, « La représentation politique [Éléments pour une théorie du champ politique] », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 36-37, février/mars 1981, p. 18 notamment : « L'homme politique doit son autorité spécifique dans le champ politique – ce que le langage indigène appelle son « poids politique » - à la force de mobilisation qu'il détient soit à titre personnel, soit par délégation [...] Le capital personnel de « notoriété » et de « popularité » fondé sur le fait d'être *connu* et *reconnu* dans sa personne (d'avoir un « nom », une « renommée », etc.), et aussi sur la possession d'un certain nombre de qualifications spécifiques qui sont la condition de l'acquisition et de la conservation de la « bonne réputation », est souvent le produit de la reconversion d'un capital de notoriété accumulé sur d'autres terrains et en particulier dans les professions qui, comme les professions libérales, assurent du temps libre, et qui supposent un certain capital culturel et, dans le cas des avocats, une maîtrise professionnelle de l'éloquence ».

⁴⁹ Au sens dans lequel l'emploie Bourdieu dans Pierre Bourdieu, *ibid*, p. 18 – 20 notamment :

avons choisi de prendre en compte leur groupe politique, le nombre de mandatures en tant que député qu'ils ont effectué, le nombre de mandats qu'ils cumulent au cours du débat en question, le nombre d'autres mandats qu'ils ont eu dans leur vie, la commission dans laquelle ils exercent à l'Assemblée ainsi que les responsabilités partisans, gouvernementales ou parlementaires qu'ils ont obtenues au cours de leur carrière.

On a de plus ajouté à cette base de données quelques indicateurs spécifiquement adaptés au texte qui nous intéresse et à l'investissement dans le domaine des droits des femmes, afin de mettre au jour des profils de spécialistes de la question : la participation au groupe d'étude « Genre et droits des femmes à l'international », la participation actuelle ou antérieure à la Délégation aux droits des femmes, et la participation à des commissions spéciales antérieures sur les mêmes thèmes⁵⁰.

Il s'est agi ensuite de quantifier la participation des députés au travail législatif via des indicateurs d'investissement. On a ainsi dénombré pour chaque député, pour chaque jour et chaque séance, et au sein de chaque séance sur chaque thème, le nombre de prises de parole, de mots prononcés en tout et en moyenne, le nombre d'amendements défendus, les avis qu'ont reçu ces amendements ainsi que leur sort : adoption, retrait, rejet ou chute. On a également pris en compte les votes exprimés par les députés lors du scrutin public sur le projet de loi. Une fois tout ce travail effectué, on s'est livré à des analyses de tableaux croisés, afin de mettre en rapport le capital politique et social avec la capacité de prendre la parole, d'émettre certains jugements, de faire adopter un amendement...

B – La constitution d'un corpus de presse

Afin de mesurer le contexte médiatique dans lequel s'effectue ce débat, on a

« L'homme politique doit son autorité spécifique dans le champ politique – ce que le langage indigène appelle son « poids politique » - à la force de mobilisation qu'il détient soit à titre personnel, soit par délégation [...]. Le capital délégué d'autorité politique est [...] le produit du transfert limité et provisoire (quoique renouvelable, parfois à vie) d'un capital détenu et contrôlé par l'institution et par elle seule [...]. La délégation du capital politique présuppose l'objectivation de cette espèce de capital dans des institutions permanentes, sa matérialisation dans des machines politiques, dans des postes et des instruments de mobilisation, et sa reproduction continue par des mécanismes et des stratégies ».

⁵⁰ Là encore, le choix de ces commissions est arbitraire : comment savoir si la participation à une commission spéciale sur les systèmes dérogatoires à la sécurité sociale n'a pas donné à l'élu des compétences spécifiques à traiter des questions de santé que n'ont pas ses collègues ? Cependant, on a choisi de réduire au maximum les mentions de ces anciennes commissions pertinentes : la commission spéciale luttant contre le système prostitutionnel et la commission spéciale sur la lutte contre les violences domestiques, qui sont des commissions issues du travail de la Délégation aux droits des femmes, les différentes commissions spéciales sur la bioéthique, dont s'approchent les questions notamment de l'IVG ou des examens pré-nataux dont traite ce projet de loi, et enfin la commission spéciale traitant de l'enfance délaissée, pour les questions notamment d'autorité parentale et de droits de garde post-divorce.

tâché, grâce à la base de données Europresse⁵¹, de constituer un corpus de presse. En cherchant dans la presse locale et régionale française parue entre juillet 2013, date de dépôt du projet au Sénat, et août 2014, date de la décision du Conseil Constitutionnel sur le texte définitif, on a trouvé 106 articles traitant du projet de loi qui nous intéresse⁵². On a ensuite référencé ces articles et noté, pour chacun d'eux, les différents points du texte auxquels ils faisaient allusion, afin de pouvoir mesurer la médiatisation différenciée des différents thèmes abordés par le texte.

Le choix des thèmes a été fait *a posteriori* : la lecture de chaque article entraînait le listage des thèmes abordés et la création de nouveaux thèmes si certains ne rentraient pas dans la liste déjà établie. On a ensuite relu tous les articles une seconde fois afin d'harmoniser la notation avec la liste définitive des thèmes relevés. Ce choix est celui qui est le plus proche de la façon dont a été médiatisé ce texte, il pose cependant un souci de comparaison : certains thèmes, celui sur les violences notamment, ne sont que très rarement détaillés dans les articles de presse. On en a donc fait une catégorie en soi, bien qu'elle regroupe une quinzaine d'articles de la loi. A l'inverse, l'accès à l'avortement ne concerne que trois articles et constitue également une catégorie du tableau. Il convient donc de rester prudent et de rappeler ces écarts lorsque sera venu le moment de comparer la médiatisation des différents sujets.

§3 – Une approche qualitative pour corriger l'interprétation

Une fois les phénomènes observés chiffrés et objectivés, on a procédé à une analyse plus incarnée afin de préciser l'interprétation qu'il était possible de tirer de ces chiffres, notamment via l'analyse de discours (A) et l'observation indirecte (B).

A – L'analyse de discours

Au-delà des chiffres qui peuvent, utilisés seuls, s'avérer trompeurs, on considère le débat comme un enchaînement d'arguments cohérents. On a donc également porté notre attention à analyser le discours produit. On a travaillé pour cela à partir des comptes-rendus officiels de l'Assemblée nationale, qui reprennent extensivement les

⁵¹ Accessible à l'adresse www.europresse.com

⁵² Analyse faite à partir des dépêches AFP (19), Newspress (1) et Reuters (1) et articles parus dans *Le Monde* (15), *Le Figaro* (12), *Le Point* (6), *Libération* (5), *Les Échos* (5), *L'Humanité* (5), *La Tribune* (4), *La Croix* (4), *Aujourd'hui en France* (3), *Paris Normandie* (3), *Le Télégramme* (3), *Ouest-France* (3), *Sud Ouest* (3), *L'Indépendant* (2), *La République des Pyrénées* (2), *Le Journal de Saône-et-Loire* (2), *Presse Océan* (1), *Le Midi Libre* (1), *L'Hémicycle* (1), *L'Est Républicain* (1), *Centre Presse Aveyron* (1), *Le Bien Public* (1), *Le Progrès* (1), et *La Revue Parlementaire* (1).

débats qui ont lieu en commission comme en séance publique. Ces comptes-rendus sont particulièrement bien renseignés et ont l'avantage, contrairement à l'observation directe même, de mentionner le nom des députés qui prennent la parole sans l'avoir demandée, et dont l'identité n'est pas toujours repérable au spectateur qui ne bénéficie pas de la position privilégiée des auteurs du compte-rendu⁵³. On a alors, pour chaque intervenant, noté dans l'ordre le type d'argument utilisé⁵⁴ afin de déterminer, pour chaque député, le style rhétorique qu'il adoptait le plus volontiers. On a également été attentif à repérer le ton qui s'échappait des termes employés afin de repérer la suspicion ou l'enthousiasme. On a tâché de noter les moments de conflit ouvert, marqué par la présence d'attaque à la personne même d'un opposant, les moments de délibération, caractérisés par le changement d'avis d'un député qui s'affirme convaincu par une autre position que la sienne, les moments de détente où les députés font de l'humour... Cela nous a permis notamment de découvrir des différences d'intentions dans un même geste, notamment dans le retrait d'amendement, qui n'est pas toujours motivé de la même façon et peut relever en réalité de deux stratégies différentes, que le simple décompte ne pouvait rendre visibles. La lecture attentive des débats doit en effet nous permettre d'infirmier ou de confirmer l'interprétation que l'on tire de nos données quantifiées.

B – Observation indirecte et usage de la vidéo

Il en est de même avec l'observation indirecte. Les débats ayant eu lieu et s'étant achevés avant le début de ce travail, il ne nous a pas été donné de pouvoir aller assister personnellement aux débats. Il s'agit là d'une conséquence que l'on avait prévue en choisissant le texte : le temps qui nous était imparti pour effectuer ce travail ne nous permettait pas de suivre une navette parlementaire intégrale, et les instabilités et chamboulements permanents du calendrier parlementaire étaient un risque trop grand à courir. Nous nous sommes donc rabattus sur l'observation indirecte des débats via l'utilisation des vidéos qui sont à disposition sur le site de l'Assemblée nationale, afin de compléter les informations que nous avions obtenues grâce au compte-rendu. Le visionnage de ces vidéos nous a permis notamment d'achever de percevoir l'ambiance d'une séance, lorsque le compte-rendu laissait place au doute, de différencier l'humour de l'acidité par exemple, en nous appuyant sur le ton utilisé, les expressions, les

⁵³ Pour en savoir plus sur les conditions de rédaction du compte-rendu, voir Olivier Rozenberg et Pierre-Yves Baudot, « Entretien avec Claude Azéma, directeur du service du compte rendu intégral à l'Assemblée nationale », *Parlement[s]*, *Revue d'histoire politique*, 2/2010, n° 14, p. 133-145.

⁵⁴ Argument juridique / technique, argument pratique, argument idéologique, argument faisant appel à l'émotion de l'interlocuteur, argument d'autorité.

réactions dans la salle, les attitudes non verbales...

Les vidéos nous ont également permis de mesurer le nombre de députés présents à chaque séance. Cette mesure demeure approximative : les vidéos étant limitées par le cadre, le champ, le montage... Les images obtenues ne sont pas toujours celles dont on désirerait disposer. L'outil permet néanmoins une estimation assez bonne pour être utilisée, et lève les principaux doutes qui pouvaient nous rester à ce stade. Ces vidéos sont disponibles en libre accès sur le site de l'Assemblée nationale aussi bien pour les séances publiques que pour les séances de commission.

Néanmoins, les séances dites de l'article 88, durant lesquelles les députés de la commission statuent sur les amendements déposés après leur première réunion de travail mais avant la séance publique, ainsi que le travail qui a lieu en commission mixte paritaire, ne sont pas filmés. Ces moments ne sont pas non plus ouverts au compte-rendu. Ils constituent donc les deux points aveugles de notre travail, puisque nous n'avons aucune information quant à ce qui s'y passe.

On a donc défini l'approche théorique et méthodologique à partir de laquelle on a tenté d'approcher la question des facteurs influençant la tenue et l'issue du débat. On a repéré au cours de notre analyse quatre de ces facteurs, dont on sait qu'ils ne sont probablement pas les seuls, mais ont le mérite de constituer une première tentative de schématisation, à partir d'un seul débat il est vrai, du débat parlementaire : l'appartenance partisane des élus (Chapitre 1), leurs caractéristiques personnelles (Chapitre 2), le moment auquel a lieu le débat (Chapitre 3) et enfin le sujet qui est débattu (Chapitre 4).

Chapitre 1 : Le groupe politique : un facteur clé à nuancer

L'appartenance partisane constitue sans doute le premier élément auquel on pense presque comme une évidence lorsqu'il s'agit de réfléchir aux conditions du débat parlementaire. Ainsi, sous la XIV^{ème} législature comme sous les précédentes, entre 98,5% et 99% des députés⁵⁵ sont affiliés ou apparentés à un groupe politique, groupes qui offrent aux élus l'accès à des ressources cruciales pour leur mandat⁵⁶. Comme on l'a noté en introduction, de cette dépendance matérielle découlerait la soumission des députés à l'autorité des groupes, quand il s'agit de prendre la parole, de voter ou d'amender, soumission qui les priverait de presque toute autonomie et maintiendrait le jeu parlementaire dans la plus grande prévisibilité⁵⁷. A l'analyse cependant, s'il demeure certes tout à fait juste que les groupes politiques ont une importance certaine sur la distribution du temps de parole et sur la façon de la prendre (Section 1), il est en revanche exagéré d'en tirer l'image d'une Assemblée perpétuellement clivée (Section 2).

Section 1 : L'influence du parti sur l'activité parlementaire

L'appartenance politique joue pleinement lorsqu'il s'agit de prendre la parole ou d'amender le texte (§1), mais également lorsqu'il s'agit de manifester son désaccord avec la ligne gouvernementale (§2).

§1 – La participation en fonction des groupes politiques

Le groupe auquel appartient un député conditionne sa probabilité de prendre la parole (A), mais aussi et surtout sa capacité à modifier le texte (B).

⁵⁵ Au moment de leur élection, on comptait 6 députés non-inscrits sur 577. On en compte aujourd'hui 9, suite à l'exclusion ou à la démission de trois députés des suites de scandales politiques.

⁵⁶ On pense notamment à la mise à disposition de bureaux, de salles de réunion, de collaborateurs, mais aussi à la possibilité d'obtenir des postes au sein de l'Assemblée, au sein du Bureau de l'Assemblée ou des Bureaux des commissions.

⁵⁷ Ainsi Bastien François, *ibid*, p. 59 : « Le désinvestissement chronique des parlementaires et leur absentéisme doivent aussi pour une part importante à la forte discipline de vote dans la plupart des groupes parlementaires, la très faible autonomie des parlementaires de la majorité par rapport au gouvernement et l'absence presque totale de marge de manœuvre pour l'opposition. », ou Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 31^{ème} ed, 2014, p. 518 : « Sous la V^{ème} République, beaucoup plus que sous la IV^{ème}, les groupes tendent, surtout à l'Assemblée, à imposer à leurs membres une forte discipline de vote après discussion en commun des positions à prendre lors des principaux débats. Nous avons vu précédemment comment la création des « assistants parlementaires » avait été mise à profit par les partis de gauche pour resserrer leur contrôle sur les membres de leurs groupes ».

A – Appartenance et temps de parole

La prise de parole à l'Assemblée constitue un enjeu de poids pour les députés. Prendre la parole permet en effet à l' élu d'être visible. Les vidéos de chaque intervention sont disponibles sur le site de l'Assemblée Nationale, et certains les reprennent également sur leur blog ou leur site personnel, afin de témoigner de leur activité et de prouver leurs mérites. Les sites de surveillance citoyenne⁵⁸ qui rendent publiques en permanence des statistiques sur le travail des députés et des classements de performance le font à partir du nombre d'interventions courtes et longues et du nombre de mots prononcés au total sur les 12 derniers mois par les élus. Or, les députés étant nombreux et la participation ne pouvant se faire pour tous en toute occasion, la parole devient un bien rare, et donc un enjeu de concurrence, puisqu'elle permet la visibilité, et de là l'entretien d'un capital de reconnaissance de la part des pairs mais aussi des électeurs⁵⁹. Et le groupe politique d'affiliation semble jouer dans cette lutte un rôle important.

Lorsque l'on s'intéresse aussi bien au nombre de mots prononcés qu'au nombre de prises de parole effectuées par les élus d'un même groupe au cours du débat, on constate que ceux-ci ne sont pas représentés proportionnellement à leur nombre dans l'hémicycle (Tableau 1). On remarque au contraire une large sur-représentation des élus affiliés au groupe SRC, qui occupent environ 64 % du temps de parole, alors qu'ils représentent 50 % des députés. A l'inverse, le groupe UMP, qui en représente 34 %, ne conserve qu'entre 15 et 21 % de la parole, selon que l'on choisisse de représenter cette parole en nombre de mots ou en nombre d'interventions. De la même manière, les groupes UDI et RRDP sont sous-représentés, et les groupes écologiste et GDR sont sur-représentés, trois fois plus pour les élus écologistes, deux fois plus pour les élus GDR. A l'exception du groupe RRDP, très peu impliqué, on constate donc une sur-représentation des groupes de gauche, que l'on peut supposer plus proches de la ligne gouvernementale, par rapport aux groupes de droite.

Le phénomène devient de fait encore plus évident lorsque l'on agrège les données de manière à observer la distribution du temps de parole entre les groupes de la droite et de la gauche de l'hémicycle (Tableau 2). On constate alors que les groupes de gauche, certes majoritaires, prononcent plus de 80 % des mots au cours du débat alors qu'ils représentent moins de 60 % des élus. Corrélativement, les groupes appartenant à la droite de l'hémicycle, s'ils représentent plus de 40 % des députés, n'ont la parole que

⁵⁸ Par exemple, le site www.nosdeputes.fr

⁵⁹ La question des capitaux, de leur structuration et de leur entretien seront plus précisément l'objet du chapitre 2.

20 % du temps.

Tableau 1 : Distribution par groupe politique des interventions en nombre de mots et prises de parole

	Représentation dans l'hémicycle	Nombre de mots prononcés	% du total des mots	Nombre de prises de parole	% des prises de parole
TOTAL	100 %	160 949	100 %	1 576	100 %
SRC	50 %	102 818	64 %	1 009	64 %
UMP	34 %	24 639	15 %	328	21 %
UDI	5 %	4 634	3 %	26	2 %
ECOLO	3 %	17 233	11 %	126	8 %
RRDP	3 %	1 978	1 %	6	0 %
GDR	3 %	7 494	5 %	65	4 %
NI	2 %	2 153	1 %	16	1%

Tableau 2 : Distribution gauche / droite des interventions en nombre de mots et prises de parole

	Représentation dans l'hémicycle	Nombre de mots prononcés	% du total des mots	Nombre de prises de parole	% des prises de parole
TOTAL	100 %	160 949	100 %	1 576	100 %
Gauche⁶⁰	59 %	129 523	80 %	1 206	77 %
Droite⁶¹	41 %	31 426	20 %	370	23 %

Mais au-delà de la distribution non-proportionnelle de la parole entre les différents groupes politiques, l'analyse quantitative des interventions nous permet également de constater des différences de modalité dans les manières d'intervenir, notamment à travers l'indice que constitue la longueur moyenne des interventions prononcées (Tableau 3).

De fait, un taux moyen de mots par intervention élevé témoigne d'une participation du groupe aux prises de parole obligatoires, que sont la discussion générale et les explications de vote, particulièrement longues, mais de peu de participation en ce

⁶⁰ On a choisi de compter comme groupes politiques appartenant à la gauche de l'hémicycle les groupes GDR, SRC, RRDP et ECOLO

⁶¹ On a choisi de compter comme groupes politiques appartenant à la droite de l'hémicycle les groupes UMP et UDI. On a choisi d'y inclure également les non-inscrits, pour les raisons déjà exposées en introduction de ce chapitre.

qui concerne les prises de parole plus courtes, au moment des débats sur les amendements et les articles à proprement parler. L'exemple du groupe RRDP, qui affiche un taux moyen de mots par intervention de 330 mots, est à ce titre éclairant : les députés du groupe n'interviendront, dans tout le débat, que six fois, dont quatre fois pour des prises de parole obligatoires, et donc longues.

Tableau 3 : Nombre moyen de mots par prise de parole en fonction du groupe politique

	Nombre de mots	Nombre de prises de parole	Nombre moyen de mots par prise de parole
TOTAL	160 949	1 576	102
SRC	102 818	1009	102
UMP	24 639	328	75
UDI	4 634	26	178
ECOLO	17 233	126	137
RRDP	1 978	6	330
GDR	7 494	65	115
NI	2 153	16	135

Il en est de même, dans une moindre mesure, pour le groupe UDI, dont aucun député n'interviendra dans le travail de commission, pour lequel les interventions sont par nature plus courtes. A l'inverse, on constate que le groupe SRC et, plus encore, le groupe UMP ont un taux moyen de mots par intervention faible, approchant la moyenne ou en dessous de cette dernière, témoignant par là d'une participation beaucoup plus importante au débat article par article que les autres groupes. On est donc sur ce point face à une différence de comportement qui repose davantage sur la taille des groupes considérés plutôt que sur la convergence de leurs idées : les groupes les plus importants, bien qu'adversaires politiques, sont ceux qui ont le plus de chance de s'engager sur le travail d'amendement du texte, à l'inverse des groupes moins nombreux.

On peut s'étonner du fait que l'UMP affiche un chiffre inférieur à celui du groupe SRC, mais l'explication en est en réalité fort simple : lors de la présentation du texte, qui a lieu au début de chaque étape du débat pour présenter aux participants les points saillants du projet, les députés bénéficiant d'une position particulière sur ce texte⁶²

⁶² Rapporteur, rapporteur pour avis, et ici présidente de la délégation aux droits des femmes.

prennent la parole pendant dix minutes, avant l'ouverture de la discussion générale, au cours de laquelle des intervenants de tous les groupes prennent la parole afin de donner l'avis de leur formation ou leur avis personnel sur le texte débattu, pour cinq minutes. Les prises de parole intervenant au cours de la présentation du texte sont les plus longues et ne sont réservées en l'espèce qu'à des élus issus du groupe SRC, les rapporteurs sur ce texte venant de ce groupe. De fait, la moyenne des mots prononcés par les députés SRC est donc augmentée par ces prises de parole.

L'appartenance au groupe politique influe donc indéniablement sur la probabilité pour les députés de prendre la parole : l'affiliation à un groupe supposé proche des positions défendues par le gouvernement permet un accès facilité à la parole à l'Assemblée, mais c'est l'appartenance aux groupes numériquement importants, comme le sont le groupe SRC et le groupe UMP qui permettent d'entretenir une visibilité plus permanente au cours du débat, et de s'investir sur le travail législatif. On peut dire en fin de compte que le groupe politique fonctionne comme un catalyseur de ressources pour les élus. La parole, qui rend visible, va ainsi à ceux pour qui elle est déjà, par défaut, écoutée par l'exécutif. En ce qui concerne le travail législatif, qui constitue une seconde façon d'occuper l'espace parlementaire, il échoie aux groupes suffisamment nombreux pour se permettre d'avoir des élus travaillant, pour un temps, quasi-exclusivement sur ces questions peu valorisées⁶³, ou aux groupes pour lesquels la question des droits des femmes est particulièrement importante dans leur programme et qui choisissent donc d'y affecter des élus, comme c'est le cas pour le groupe écologiste. De fait, la visibilité, et donc la reconnaissance par les pairs et les éventuels spectateurs, et donc le capital, revient surtout aux majoritaires, que ce soit par le nombre, ou par leur position idéologique.

Mais la visibilité n'est pas seulement obtenue en prenant la parole. Elle peut l'être également en faisant adopter des amendements.

B – Appartenance et adoptions d'amendements

Les adoptions d'amendement sont pour les députés, au même titre que le sont les prises de parole, des ressources de visibilité, comptabilisées par les sites spécialisés, et pouvant servir à l'élus à faire son auto-promotion. Elles diffèrent cependant des interventions en ce qu'elles sont plus rares, et donc encore plus précieuses, et en ce

⁶³ La question de la valorisation de la question des droits des femmes pour les groupes politiques sera traitée en chapitre 4. On se contente pour l'instant d'accepter l'idée selon laquelle ces thèmes ne sont pas les plus intéressants pour les députés.

qu'elles sont plus coûteuses pour l'élus en termes de temps et de travail. Or, sur ce terrain également, l'appartenance partisane peut se révéler être un atout ou un handicap.

Tableau 4 : Part du total des amendements défendus et adoptés par groupe politique

	Amendements défendus	% du total des amendements défendus	Amendements adoptés	% du total des amendements adoptés
TOTAL	553	100 %	288	100 %
SRC	362	65 %	274	95 %
UMP	75	14 %	6	2 %
UDI	7	1 %	0	0 %
ECOLO	81	15 %	5	2 %
RRDP	0	0 %	0	0 %
GDR	21	4 %	3	1 %
NI	7	1 %	0	0 %

Lorsque l'on observe le nombre d'amendements défendus et adoptés sur toute la durée du débat, on constate l'inégalité des groupes politiques face aux possibilités d'amender le texte (Tableau 4).

Comme on avait l'occasion de le dire plus haut, il est possible de mettre en lien le nombre de mots prononcés par les élus d'un groupe avec leur degré d'investissement dans le travail des articles et des amendements. On constate ainsi une certaine similitude entre les pourcentages du nombre de mots et de nombre d'amendements défendus par les groupes. Ainsi par exemple, les élus SRC prononcent 64 % des mots, et défendent 65 % des amendements. Les élus UMP, pour 15 % des mots, défendent 14 % du nombre total d'amendements. La parole est donc corrélée, plus ou moins strictement et de manière assez logique, à l'activité.

C'est l'adoption qui, en revanche, crée la véritable différence entre les groupes. De fait, à l'observation et malgré le partage, certes inégalitaire mais existant, des amendements défendus entre les différents groupes parlementaires, plus de 95 % des amendements finalement adoptés proviennent du groupe majoritaire SRC. Statistiquement, les autres groupes n'ont presque aucune chance de participer à l'entreprise de modification du texte et semblent tous partager la même condition de groupe non-majoritaire. Ainsi, les groupes écologistes et RRDP, qui font partie du

gouvernement⁶⁴, ne semblent pas tirer de profits particuliers en matière d'adoption d'amendements de leur alliance avec le SRC.

Si l'on observe en effet le nombre d'amendements adoptés par rapport au nombre d'amendements défendus par groupe politique (Tableau 5), les groupes minoritaires faisant partie du gouvernement ne sont pas les mieux placés. On constate que le taux moyen d'adoption des amendements est de 52 %. Cette moyenne recouvre cependant de grandes disparités, puisque les députés du groupe SRC voient plus des trois quarts de leurs amendements adoptés, quand l'UDI ou les non-inscrits n'en comptent aucun. Le groupe SRC est de très loin le groupe bénéficiant du meilleur taux d'adoption des amendements, mais cette analyse permet également de constater que les groupes UMP et GDR, malgré leur posture de partis non-gouvernementaux, et donc plutôt d'opposition, affichent finalement des taux d'adoption assez similaires à celui du groupe écologiste, pourtant part de la coalition au gouvernement et particulièrement investi sur le sujet. Ici encore, la participation au gouvernement ne constitue pas un atout.

Tableau 5 : Taux d'adoption d'amendement par groupe politique

	Amendements défendus	Amendements adoptés	% d'adoption
TOTAL	553	288	52 %
SRC	362	274	76 %
UMP	75	6	8 %
UDI	7	0	0 %
ECOLO	81	5	6 %
RRDP	0	0	/
GDR	21	3	14 %
NI	7	0	0 %

On peut donc conclure de cette analyse que le groupe politique fonctionne, en matière d'adoption d'amendements comme c'était déjà le cas pour la distribution du temps de parole, comme un aimant à ressources : ce sont les groupes les plus nombreux, et tout particulièrement le groupe majoritaire du fait à la fois de sa taille et de sa relation privilégiée avec l'exécutif, qui sont les plus à même de modifier le texte en discussion, probablement parce qu'ils sont aussi les plus à même d'avoir chargé plusieurs élus de

⁶⁴ Pour la première lecture en ce qui concerne le groupe écologiste, ce qui correspond à quatre des cinq séances de commission et six des huit séances publiques, pour l'ensemble du débat en ce qui concerne le groupe RRDP.

travailler le texte.

De manière générale, l'appartenance partisane influe donc sur la capacité d'un élu à modifier le texte et à prendre la parole, mais aussi sur la façon dont il pourra prendre la parole.

§2 – Opposition au gouvernement et culture de parti

L'appartenance à un groupe politique conditionne pour beaucoup la façon qu'ont les députés de manifester leur désaccord avec le gouvernement, qu'il s'agisse de manière générale d'émettre en public une critique à l'égard de ce dernier (B), ou plus précisément de gérer la non-adoption d'un amendement que l'on avait défendu (A).

A - Le traitement des amendements sans avis favorable du gouvernement

Le débat parlementaire autour d'un projet de loi implique nécessairement pour les députés de modifier un texte gouvernemental. Le gouvernement, représenté par le ministre en charge du projet de loi, est physiquement présent dans l'hémicycle et fréquemment en commission, pour donner sur les modifications l'avis du gouvernement. Lorsque l'avis donné est défavorable, le député se retrouve confronté à deux options, qui sur le fond n'ont aucun impact mais sont symboliquement différentes : le retrait de l'amendement ou son maintien, conduisant le plus souvent à un rejet de la mesure par le vote de l'Assemblée⁶⁵. Or, l'utilisation de ces deux options n'est pas également répartie entre les différents groupes politiques (Tableau 6), et témoigne d'un rapport différent à l'exécutif selon l'appartenance partisane.

On constate ainsi que si, pour l'ensemble des groupes, la tendance est plutôt à maintenir les amendements qu'à les retirer, pour le groupe SRC en revanche, le retrait est effectué plus de deux fois sur trois. Le groupe UMP accentue, à l'inverse, la tendance au maintien, dans 82 % des cas contre 58 % en moyenne.

On pourrait penser que ces résultats sont fonction de la justification donnée par le gouvernement pour expliquer son avis défavorable, et de fait, dans certains cas, les députés retirent leur amendement en s'affirmant convaincus par les explications du gouvernement. Il est alors possible de penser que le gouvernement convainc plus facilement les députés de son propre bord que les députés de l'opposition, expliquant

⁶⁵ Il existe bien évidemment des cas dans lesquels les amendements sont maintenus et adoptés malgré l'avis défavorable du gouvernement. Les raisons de leur adoption spécifique n'ayant que peu à voir avec la question des groupes politiques et de leurs relations à l'exécutif, on a choisi de les évoquer en chapitre 2, 3 et 4, où ils trouvaient davantage leur place, et ils ne feront donc pas partie de ce développement.

ainsi les résultats divergents.

Tableau 6 : Part des amendements retirés ou rejetés parmi les amendements non-adoptés, par groupe politique

	Amendements non-adoptés et non-tombés ⁶⁶	Amendements retirés	% de retrait des amendements non-adoptés	Amendements rejetés	% de rejet des amendements non-adoptés
TOTAL	247	105	42 %	142	58 %
SRC	76	54	71 %	22	29 %
UMP	68	12	18 %	56	82 %
UDI	7	3	43 %	4	57 %
ECOLO	71	21	30 %	50	70 %
RRDP	0	0	0 %	0	0 %
GDR	18	8	44 %	10	56 %
NI	7	0	0 %	7	100 %

A l'analyse cependant, on remarque qu'en de nombreuses occasions, les députés SRC retirent leurs amendements, tout en témoignant d'une défiance sans équivoque. On peut citer par exemple cette déclaration, lors de la discussion d'un article additionnel après l'article 2E. La ministre explique que l'amendement étudié est redondant⁶⁷.

Barbara Romagnan [SRC]⁶⁸ : *À mon sens, l'amendement n'est pas satisfait. Mais je peux me tromper, et j'accepte donc de le retirer. [Explique longuement pourquoi elle estime l'amendement nécessaire, et non satisfait par une ancienne mesure]. Or, si la loi*

⁶⁶ On a exclu de cette catégorie les amendements dits « tombés ». Il arrive que deux amendements proches soient défendus par leurs auteurs en même temps, mais que l'adoption du premier rende sans objet le second, car l'englobant ou supprimant la disposition qu'il entendait modifier. Il est alors déclaré « tombé ». On a dans ce cas compté l'amendement comme un amendement défendu, mais on l'a exclu du compte des amendements retirés ou maintenus et rejetés puisque, de fait, aucune décision n'a été prise directement à leur sujet.

⁶⁷ Il s'agit en l'occurrence de l'amendement n° 197 rectifié. Défendu en séance par Barbara Romagnan, il consiste à rajouter dans la loi un article visant à imposer, lors des négociations annuelles sur le temps de travail pour les salariés à temps partiel, la discussion de la prise en charge par l'employeur des cotisations patronales additionnelles sur la base du temps plein. L'amendement est accueilli par les avis défavorables du rapporteur et de la ministre, qui expliquent que l'absence d'évaluation sur la loi sur la sécurisation de l'emploi récemment adoptée et modifiant le régime du temps partiel (Loi n° 2013-504, du 13 juin 2014), ainsi qu'une discussion en cours avec les partenaires sociaux font obstacle à l'adoption de l'amendement proposé.

⁶⁸ Barbara Romagnan est une jeune députée SRC qui effectue son premier mandat et siège à la commission des Affaires sociales. Elle ne dispose d'aucune responsabilité au sein de l'Assemblée ou d'anciens gouvernements. Elle siège à la Délégation aux Droits des Femmes et marque fréquemment son opposition aux directions prises par l'exécutif. Elle fera partie des « frondeurs » du parti socialiste.

*n'impose rien en la matière, alors il ne se passera rien ! C'est pourtant bien à cela que nous servons ! [...] En outre, que certains camarades me pardonnent mais nous avons toujours défendu la même chose ! [...] Je suis donc extrêmement déçue.*⁶⁹

Il ne s'agit là que de l'un de ces cas où un député SRC accepte de retirer son amendement tout en exprimant une défiance, ici tout à fait marquée, envers l'avis du gouvernement⁷⁰. Il s'agit donc bien davantage d'une forme de loyauté, de témoignage symbolique d'allégeance, plus que de conviction que la solution proposée par l'exécutif est la bonne, qui se manifeste dans le retrait des amendements par les députés SRC.

Il s'agit une fois encore d'un phénomène qui touche exclusivement le groupe SRC en tant que groupe majoritaire, et non les groupes faisant partie du gouvernement de manière plus générale. Le groupe écologiste, par exemple, ne semble que peu concerné. Ainsi, lorsque des députés écologistes et des députés SRC déposent deux amendements identiques, qui reçoivent le même avis de la part du gouvernement, leurs stratégies divergent : le député écologiste choisit le maintien, et donc le rejet, quand le député SRC, argumentant sa position, se plie cependant au retrait, tout en laissant planer sur le gouvernement la menace d'un retour de cet amendement si aucune mesure satisfaisante n'était prise dans l'entrefaite⁷¹. Le retrait exprimant une soumission à l'exécutif est donc une pratique spécifique du groupe SRC, et pas des groupes qui forment l'exécutif.

Christian Paul [SRC]⁷² : *Nous sommes nombreux à défendre, depuis près de dix ans, une certaine conception des libertés numériques. Madame la ministre, nous divergeons*

⁶⁹ Extrait du compte-rendu de la deuxième séance publique du lundi 20 janvier 2014.

⁷⁰ On aurait ainsi pu citer par exemple la détermination de Catherine Coutelle : « Je retire mon amendement. [...] Un bilan sera fait. Sachez toutefois que la délégation au droit des femmes ne cédera en aucun cas s'agissant des temps partiels, madame la ministre. » Extrait du compte-rendu de la deuxième séance du mardi 21 janvier 2014.

⁷¹ Pour une situation similaire, voir par exemple les amendements identiques défendus par Pascale Crozon et Véronique Massonneau sur l'article 9 et visant à garantir qu'une victime de violences conjugales sans-papier qui décide de porter plainte ne soit pas poursuivie en raison de sa situation administrative, lors de la 1ère séance du vendredi 24 janvier 2014 : enjointes à retirer leurs amendements sur le motif que la situation administrative n'est pas un motif de refus de plainte dans le droit actuel et que l'inscrire pour cette circonstance précise présente un risque d'*a contrario*, Pascale Crozon (SRC) obtempère pour l'amendement 216 rectifié en exprimant son désaccord, Véronique Massonneau (ECOLO) refuse et maintient l'amendement 34 rectifié. De même lorsque la discussion de l'article 17, lors de la deuxième séance de la même journée, voit deux amendements identiques SRC et ECOLO tendant, une fois encore, à supprimer l'extension du dispositif de signalement aux propos incitant à la haine en raison du sexe, de l'orientation sexuelle, ou du handicap, soumis au même traitement.

⁷² Christian Paul est un député SRC qui effectue son 4ème mandat de député. Ancien haut fonctionnaire et ancien secrétaire d'État à l'Outre-Mer, il siège à la commission des Affaires sociales.

non sur les objectifs, mais sur la stratégie. On ne cesse de nous présenter des textes de nature très différente incluant des dispositions sur l'exercice des libertés numériques. Le risque d'une véritable incohérence dans la manière dont nous écrivons le droit est réel. Comme la présidente de la CNIL, nous sommes nombreux à penser [Expose les raisons juridiques de son amendement⁷³]. Néanmoins, les signataires du groupe SRC retirent leur amendement, sans exclure de le redéposer dans le cadre de la discussion en séance publique.⁷⁴

Par ailleurs, il n'est pas explicitement demandé plus souvent aux députés SRC qu'aux autres de retirer leurs amendements (Tableau 7).

Tableau 7 : Nombre de demandes de retrait d'amendement et de retraits effectifs par rapport aux amendements non adoptés par groupe politique

	Amendements non adoptés et non-tombés	Demandes de retrait	Retraits effectifs
TOTAL	247	84	98
SRC	76	29	54
UMP	68	20	12
UDI	7	3	3
ECOLO	71	26	21
RRDP	0	0	0
GDR	18	6	8
NI	7	1	0

En effet, les groupes SRC, UMP et écologiste affichent un total d'amendements non-adoptés assez similaire, et un nombre de demandes de retrait assez semblable également, pour un taux de retrait entièrement différent. Le groupe SRC est le seul

⁷³ Il s'agit en l'espèce des amendements identiques CL34, défendu par Sergio Coronado (ECOLO) et CL171, défendu par Christian Paul (SRC). Les deux amendements proposent la suppression de l'article 17 du projet de loi, prévoyant l'extension des dispositifs de signalement déjà appliqués sur internet aux propos relevant de l'incitation à la haine raciale, antisémite et à l'apologie des crimes contre l'humanité aux propos d'incitation à la haine en raison du sexe, de l'orientation sexuelle ou du handicap. Les députés arguent de la difficulté pratique et juridique qu'il y a à rendre les fournisseurs d'accès internet titulaires d'un pouvoir de censure des propos tenus sur internet, ainsi que le peu d'efficacité du dispositif actuel de signalement. Ils réclament une loi cadre sur le sujet, en coopération avec les avis de la CNIL. Le rapporteur et la ministre émettent un avis défavorable aux deux amendements, affirmant qu'internet est la place publique de l'époque, et qu'il convient alors d'y traiter les propos violents de la même manière.

⁷⁴ Extrait du compte-rendu de la réunion de la commission des lois du mercredi 18 décembre 2013, à 14h30.

groupe politique à afficher un nombre de retraits presque deux fois supérieur à celui du nombre de demandes de retrait. Pour les autres groupes, les retraits sont bien plus corrélés aux demandes, bien qu'on puisse également observer des retraits spontanés, certes beaucoup moins nombreux. Le retrait semble donc bien apparaître pour les élus SRC comme un automatisme, la réponse la plus « naturelle » après un avis défavorable, à moins d'être dans un désaccord tout particulier avec l'exécutif.

De fait, lorsqu'il arrive aux députés SRC de maintenir un amendement après un avis défavorable, on a parfois affaire à un moment particulièrement tendu, où le conflit semble être réellement insoluble entre élus et ministre⁷⁵.

Najat Vallaud-Belkacem : *Pardonnez-nous d'être un peu lapidaires, madame Romagnan, mais, comme ce sont toujours les mêmes arguments que nous avons déjà exposés hier, je vous répondrai simplement que je suis également défavorable à votre amendement.*

Barbara Romagnan [SRC] : *Comme ce sont toujours les mêmes arguments mais qu'ils ne répondent toujours pas au problème, je maintiens mon amendement...*⁷⁶

L'appartenance partisane conditionne donc assez fortement la façon dont les députés réagissent lorsque le gouvernement s'oppose à leur volonté : les députés du groupe SRC ont tendance à retirer leurs amendements malgré leur désaccord, alors que les députés des autres groupes affrontent davantage l'exécutif en maintenant leur proposition malgré tout. Une différence similaire se retrouve dans la manière qu'ont les députés des différents groupes d'exprimer leur désaccord avec la ministre.

B - De la critique à l'insulte : les registres rhétoriques de l'opposition

Le désaccord avec les directions de l'exécutif n'est pas propre aux groupes dits « de l'opposition », pour lesquels cela semble plus évident. Les députés issus du groupe majoritaire s'opposent parfois également au gouvernement issu de leurs rangs. Cependant, le groupe politique auquel un député appartient détermine en grande partie la manière dont cette opposition au gouvernement va pouvoir s'exprimer.

Une façon de mesurer ce phénomène consiste à observer ce qui se passe dans

⁷⁵ Il s'agit en l'espèce d'un extrait du débat autour de l'amendement n° 294 rectifié présenté par Barbara Romagnan et visant à ajouter un article au projet de loi afin de considérer les heures complémentaires effectuées par un salarié à temps partiel de la même manière que les heures supplémentaires d'un salarié à temps plein, et donc ouvrant droit à un salaire majoré.

⁷⁶ Extrait du compte-rendu de la deuxième séance publique du mardi 21 janvier 2014.

l'hémicycle pendant les prises de parole de la ministre Najat Vallaud-Belkacem, en s'intéressant notamment aux prises de parole qui interviennent de manière intempestive au milieu de ses discours en séance publique. Ces prises de parole peuvent avoir deux objectifs, selon qu'elles visent à apporter le soutien du député aux paroles de la ministre, ou au contraire à manifester son opposition.

Au cours du débat en séance publique, on compte six interruptions de la ministre qui démontrent une claire défiance vis-à-vis de ces propos, et elles sont toutes prononcées par des élus affiliés au groupe UMP. Ainsi :

Najat Vallaud-Belkacem : *Nous avons accompli des progrès qui étaient attendus depuis des années, voire des décennies,...*

Marie-Jo Zimmermann [UMP] : *Ah bon ?!*⁷⁷

A l'inverse, et assez logiquement, les interruptions laudatrices sont majoritairement le fait de députés de la majorité : vingt prises de parole de ce type sont imputables à des députés SRC et trois à des députés GDR. Les cinq dernières sont, elles, imputables au groupe UMP⁷⁸.

Les députés de la majorité ne se permettent donc pas d'interrompre la ministre pour lui exprimer leur désaccord. Au contraire, l'opposition ne se dit le plus souvent pour eux que sur un mode mineur, comme il nous a été donné l'occasion de le souligner à propos des retraits d'amendements, et en évitant autant que faire se peut de faire éclater les dissensions au jour⁷⁹. On remarque chez les députés, notamment SRC, de manière un peu moins évidente pour les groupes minoritaires de la majorité, l'utilisation de questions plus que d'affirmation, afin d'exprimer le doute plus que l'accusation. Ils ont également tendance à rappeler leurs points communs avec le gouvernement, et à louer l'action du gouvernement afin de diminuer leur opposition. On peut citer l'exemple de cet amendement, défendu par Sandrine Mazetier, qui est adopté contre l'avis du gouvernement, et figure dans le texte définitif : cette rareté du débat, qui pourrait constituer un tour de force - le législateur imposant sa volonté à un exécutif déterminé à refuser la mesure ! - est présenté sur un mode particulièrement précautionneux.⁸⁰

⁷⁷ Extrait du compte-rendu de la deuxième séance publique du lundi 20 janvier 2014.

⁷⁸ On analysera ces exceptions dans la seconde section de ce chapitre.

⁷⁹ Il existe des exceptions, dont on a donné un exemple plus haut, et au cours desquels la tension est sensible entre députés de la majorité et exécutif. Ces cas sont cependant minoritaires.

⁸⁰ Outre cet exemple particulièrement représentatif, on aurait pu en citer des dizaines d'autres : ainsi Sandrine Mazetier, lors de la troisième séance publique du 26 juin 2014 : « Une fois n'est pas

Sandrine Mazetier [SRC]⁸¹ : *Vous nous avez exposé, madame la ministre, toutes les raisons pour lesquelles vous nous demandiez de retirer l'amendement n° 22 rectifié⁸². Parce que c'est vous, nous sommes tentés de le retirer, mais en même temps, tout ce que vous venez de nous expliquer nous inciterait à le maintenir. [...] Toute l'action que vous menez amène justement à se poser la question non seulement du niveau de rémunération, mais de ce qui peut permettre la promotion d'une société égalitaire, c'est-à-dire, par exemple, le partage des rôles familiaux ou l'articulation des temps de vie. Cela illustre votre action. [...] Ne faut-il pas prendre un risque, notre risque de législateur, disait le rapporteur, pour permettre une remise en cause profonde de la manière dont l'administration compte promouvoir l'égalité réelle, celle qui est au cœur de la devise républicaine ? Pour toutes ces raisons, nous maintiendrons l'amendement n° 22 rectifié.⁸³*

Ces tactiques, que l'on peut qualifier de « sous-politisation »⁸⁴ de l'opposition, ne sont pas l'apanage unique des députés de la majorité. De la même manière que les députés de l'opposition interviennent parfois pendant les discours de la ministre pour exprimer leur soutien, il leur arrive également d'exprimer leur opposition sur ce mode particulièrement précautionneux⁸⁵. Néanmoins, puisqu'ils jouent le rôle « naturel »,

coutume, vos propos ne nous convainquent pas, madame la ministre, et ce pour un ensemble de raisons. [...] Par conséquent, et c'est très exceptionnel, nous maintenons cet amendement. », à propos de l'amendement 21 visant à imposer la parité dans les conseils d'administration des entreprises de plus de 250 salariés et 50 millions d'euros de chiffre d'affaires et repoussé par la ministre au motif de l'impossibilité de trouver tant d'administratrices en si peu de temps, ou encore l'intervention de Christian Paul déjà citée plus haut : « Nous sommes nombreux à défendre, depuis près de dix ans, une certaine conception des libertés numériques. Madame la ministre, nous divergeons non sur les objectifs, mais sur la stratégie. »

⁸¹ Sandrine Mazetier est une députée SRC, porte-parole du groupe pour ce texte en deuxième lecture. Elle est vice-présidente de l'Assemblée nationale et effectue son deuxième mandat. Secrétaire nationale du parti socialiste siégeant à la Délégation aux droits des femmes, elle siège à la commission des Lois.

⁸² Il s'agit, dans l'amendement 22 rectifié, d'imposer la nullité des nominations dans la haute fonction publique lorsque la représentation équilibrée des sexes n'a pas été respectée. L'amendement, soutenu par le rapporteur, reçoit un avis défavorable de la ministre, qui prédit son inconstitutionnalité ou, *a minima*, des effets de blocage dans les administrations en cas de pénurie de candidatures féminines pour un poste donné.

⁸³ Extrait du compte-rendu de la troisième séance publique du jeudi 26 juin 2014.

⁸⁴ Pierre Lascombes, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation. L'adoption des lois de réforme du Code pénal (décembre 1992) et de création du Pacs (novembre 1999) », *Revue française de science politique*, Vol. 59, 2009/3, p. 460 : « La sous-politisation est une réduction des affrontements partisans par le recours à des arguments soit techniques, soit de consensus et l'importance donnée aux tactiques procédurales. La dimension substantielle des enjeux est minimisée au profit d'une recherche d'efficacité argumentative et stratégique. »

⁸⁵ Pour un exemple parmi d'autres, cette déclaration de Françoise Guégot lors de la 2ème séance publique du lundi 20 janvier 2014, pour défendre le dépôt, et le maintien malgré les explications de la ministre, d'un amendement du groupe UMP : « Madame la ministre, vous avez rappelé devant les

d'opposition, ils disposent également d'un répertoire beaucoup plus agressif qui leur permet de dire leur défiance à voix haute, comme le montre par exemple cette prise de parole de Jacques Bompard ⁸⁶, prenant directement à partie la ministre ⁸⁷:

Jacques Bompard [Non-inscrit]⁸⁸ : *Ce que vous voulez, c'est mettre en place l'irresponsabilité généralisée. C'est le but de toutes vos lois mortifères qui tendent à détruire la civilisation. En supprimant cette notion de détresse, vous allez faire sauter la dernière barrière protégeant la vie de cet enfant. Sur une simple décision – vous le demandez, vous le revendiquez ! –, la femme pourra avorter comme elle prend un cachet d'aspirine ! C'est ce que vous voulez ! Je vous [députés ayant pris la parole avant lui en faveur de l'article débattu] ai écoutés ! Je suis terrorisé par vos propos ! [...] C'est scandaleux ! C'est dramatique ! ⁸⁹*

On a souvent tendance, comme on le précisait en introduction, à dépeindre le Parlement, et l'Assemblée nationale en particulier, comme des lieux d'affrontements partisans, où un groupe minoritaire s'oppose, sans espoir de peser, sur le texte, à un groupe majoritaire dont le nombre et la cohésion emporte le jeu. L'analyse démontre ainsi que les élus du groupe majoritaire troquent un contrôle important du temps de

employeurs que le congé parental pourra demain être partagé. Ce point me paraît en effet essentiel. Il changera la donne concernant les discriminations que subissent les femmes en fonction de leur âge et relativement au risque de grossesse. Une fois encore, le groupe UMP n'est pas du tout opposé à cet article, dont nous n'avons pas demandé la suppression. Nous avons cependant besoin d'éclaircissements, nous avons besoin de débattre de ce sujet absolument essentiel. » On traitera plus en profondeur de ces moments finalement fréquents dans la section 2 de ce chapitre.

⁸⁶ Il s'agit là d'une intervention réalisée à l'occasion du débat sur un article du projet de loi visant à supprimer du Code de la Santé Publique la notion, inusitée par une jurisprudence constante depuis l'arrêt Lahache de 1980 rendu par le Conseil d'Etat, de « détresse » dans les conditions de l'accès à l'IVG.

⁸⁷ Afin de ne pas cantonner ce genre de répertoire aux députés non-inscrits, on peut citer la déclaration de Jean-Frédéric Poisson (UMP) lors de la deuxième séance publique du mardi 21 janvier 2014 : « Cette majorité a pris l'habitude désormais d'enfourcher les sujets de société pour nous en faire oublier d'autres. Cette pratique devient si fréquente qu'on finit par se dire que la majorité n'a guère plus que cela pour tenter de se ressouder, fabriquer des épouvantails étant habituellement un assez bon remède pour ceux qui ne réussissent pas. », à propos de la suppression de la notion de détresse dans le Code de la Santé Publique, ou celle de Nicolas Dhuicq, UMP, lors de la même séance : « Mais nous reviendrons tout à l'heure, lorsque nous examinerons l'article suivant, sur la toute puissance adolescente dans laquelle nous plonge le Gouvernement et, parfois, le chef de l'État, qui s'intègre parfaitement dans cette société adolescente, pensant se trouver encore dans la cour du lycée et multipliant les aventures... » à propos du changement d'intitulé d'un titre du Code de la Santé Publique introduisant en droit français la notion de « droits des femmes » qu'il considère anglo-saxonne, puis « Nous arrivons à un article profondément délétère et destructurant... », à propos de la suppression de la notion de détresse dans le Code de la Santé Publique.

⁸⁸ Jacques Bompard est un député non-inscrit, président fondateur de la Ligue du Sud, parti de droite radicale, et effectue son second mandat. Maire et conseiller général sans responsabilités au sein de l'Assemblée, il siège à la commission des Lois.

⁸⁹ Extrait de la deuxième séance publique du mardi 21 janvier 2014.

parole et des adoptions d'amendements contre une loyauté forte envers l'exécutif, qui ne les empêche pas absolument de s'opposer à lui, mais interdit les affrontements trop peu courtois. A l'inverse, les membres des groupes minoritaires n'ont, il est vrai, que peu de prise sur les modifications subies par le texte ou sur les discours qui ont lieu dans l'hémicycle, mais ils ont en revanche une liberté presque totale vis-à-vis des représentants du gouvernement⁹⁰. Cependant, les groupes politiques sont loin de constituer la seule explication à l'organisation des débats parlementaires, et une analyse plus fine doit nous permettre de nuancer cette vision des clivages partisans.

Section 2 : Relativiser le facteur partisan

L'affiliation partisane, pour importante qu'elle soit, n'est pas aussi déterminante que l'on tend à le penser. En effet, on constate que le type d'amendement défendu semble être plus déterminant que le groupe politique d'appartenance lorsqu'il s'agit de voir ses propositions adoptées (§1), et de nombreux moments du débat témoignent bien davantage d'une solidarité entre les députés que de clivages partisans (§2).

§1- L'amendement selon le type de modification apportée

Les taux d'adoption des amendements sont très différents d'un groupe politique à un autre. Néanmoins, si l'on observe la distribution des amendements adoptés selon la façon dont ils comptent modifier le texte, on réalise que la différence s'estompe en partie (A). On pourra partiellement s'appuyer, pour expliquer ces différences, sur les travaux de William Heller (B).

A - Amendement de précision, amendement de modification

Lorsque l'on se livre à l'analyse des amendements déposés et adoptés, aussi bien en commission qu'en séance publique, on peut de manière générale les diviser en deux catégories : d'une part les amendements que l'on désignera par commodité sous le nom d'amendements de précision, d'autre part les amendements que l'on dira de modification. On a choisi de désigner par le terme d'amendements de précision des amendements qui n'ont pour seul objet que la modification de la rédaction du texte sans en modifier le contenu, comme par exemple les amendements qui inversent l'ordre de dispositions dans le texte, qui mettent en cohérence le nouveau nom d'un dispositif dans tous les

⁹⁰ Nous verrons en chapitre 4 comment certains moments du débat sont saisis par les députés de groupes minoritaires comme prétextes pour rendre leur investissement visible, via la création de polémiques.

articles de loi qui le citaient sous son ancienne dénomination, ou qui ajoutent un ensemble de mots afin de lever une ambiguïté du texte, etc. Il est bien entendu qu'en matière de droit, la modification d'un mot ou d'une virgule peut avoir des conséquences très importantes sur l'application du texte par les juridictions, et il n'est donc pas question de dire que ces amendements ne contribuent pas au texte, puisqu'ils ont tendance à le rendre, bien au contraire, souvent plus applicable. Cependant, ce que l'on retient est l'absence d'intention du député-auteur de modifier les effets attendus du texte. A l'inverse, les amendements que l'on dit de modification ont pour but d'attacher à la mesure modifiée de nouveaux effets, que ceux-ci soient différents ou simplement complémentaires des effets initialement prévus.

Lorsque l'on analyse les adoptions d'amendement dans le débat qui nous intéresse, on constate qu'il y a peu d'écart entre le nombre d'amendements de précision et d'amendements de modification définitivement adoptés. Ainsi, parmi les 288 amendements adoptés au cours de ce débat, on compte 132 de précision, contre 156 amendements de modification. Les chiffres sont donc relativement similaires, mais cachent en réalité une grande disparité du pourcentage d'adoption (Tableau 8).

Tableau 8 : Pourcentage d'adoption des amendements selon le type de modification

Amendements de précision déposés	152
Amendements de précision adoptés	132
% d'adoption des amendements de précision	87 %
Amendements de modification déposés	401
Amendements de modification adoptés	156
% d'adoption des amendements de modification	39 %

Ainsi, on constate que malgré un nombre final d'adoptions proche, les amendements de modification sont beaucoup plus souvent déposés, plus de deux fois plus que les amendements de précision. Ces derniers bénéficient en revanche d'un taux d'adoption plus de deux fois supérieur à celui des amendements de modification.

Il semble donc qu'un amendement ait plus de deux fois plus de chance d'être adopté s'il vient modifier la rédaction du texte sans volonté d'en modifier les effets que s'il a l'ambition d'avoir des effets juridiques en lui-même. Cette différence des probabilités d'adoption recoupe partiellement l'explication avancée par la typologie de Heller.

B – Explication par la typologie de Heller

William Heller⁹¹, dans une typologie reprise depuis dans certains des travaux s'intéressant à la question⁹², différencie trois types d'amendement : les amendements dits amicaux (« *friendly amendment* »), qui visent à corriger des imperfections rédactionnelles ou des omissions dans le texte de loi sans en modifier considérablement la portée, les amendements dits d'affichage (« *credit-claiming amendment* »), qui prétendent ré-orienter substantiellement le texte en travail en fonction des conceptions politiques des auteurs de l'amendement, et enfin les amendements d'opposition (« *opposition amendment* »), qui vont radicalement à contre-courant de l'esprit du texte débattu. Selon lui, seuls les amendements amicaux ont vocation à être adoptés puisqu'ils nourrissent le texte, alors que les autres tentent de le réorienter, plus ou moins fortement.

Le taux d'adoption très élevé des amendements que l'on a qualifié de précision s'explique tout à fait en les intégrant dans cette typologie. Ainsi, ces amendements qui ne visent qu'à modifier la rédaction sans changer en rien l'esprit du texte ne peuvent être que des amendements dits amicaux, ils entrent donc sans équivoque dans la catégorie de ces amendements qui sont adoptés presque automatiquement⁹³. Lorsqu'ils ne le sont pas, ils sont toujours rejetés sur un fondement technique et juridique, mais ces amendements ne sont que très rarement l'occasion de conflits idéologiques⁹⁴.

Les amendements de modification entrent, eux, dans les trois catégories esquissées par Heller. Cette typologie d'Heller a l'avantage de mettre en lumière le fait qu'une partie des amendements déposés ne le sont pas dans le but d'une adoption et d'une modification de la loi. En effet, on sait que certains sont proposés alors même que le fait majoritaire rend leur adoption hautement improbable⁹⁵. Cependant, les frontières

⁹¹ William B. Heller, « Making Policy Stick : Why the Government Gets What It Wants in Multiparty Parliaments », *American Journal of Political Science*, Vol. 45, No. 4, Oct., 2001, p. 780-798 .

⁹² Notamment dans Bjørn Erik Rasch, « Débats législatifs et délibération démocratique dans les systèmes parlementaires », in Claire de Galember, Olivier Rozenberg et Cécile Vigour (dir.), *Faire parler le Parlement. Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 2014, p. 151 – 170.

⁹³ « Les amendements amicaux ont pour but de corriger des défauts techniques ou politiques ou des omissions. Ils sont bons pour la majorité et devraient passer avec la bénédiction du gouvernement et peu de conflit au sein de la majorité. », dans le texte « Friendly amendments are designed to correct technical or political flaws or omissions. They benefit the majority and should pass, with Government blessing and little intramajority strife. », *ibid.*, p. 786.

⁹⁴ La grande et unique exception dans ce débat étant constituée par les amendements CL294 de la commission des Affaires sociales et CL152 rectifié d'Axelle Lemaire visant à supprimer la notion de « détresse », rendue sans conséquences juridiques par une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, des conditions du recours à l'IVG.

⁹⁵ Ces amendements feront l'objet de développements particuliers dans les chapitres 3 et 4.

entre ce qui peut constituer un amendement de modification amical, d'affichage ou d'opposition restent particulièrement floues, puisque la différenciation se fonde sur les intentions du député, d'aider, de s'afficher, ou de s'opposer, qui peuvent se révéler être tout à fait concomitantes dans les faits, et qui en tous les cas sont cachées. Il nous paraît très aléatoire de jouer au devin quant aux raisons qui motivent un député à déposer un amendement. De plus, la séparation entre les trois suppose que le poids du gouvernement sur un texte serait tel que toute réorientation serait impossible, les seules modifications admises étant celles qui vont dans le sens de l'esprit du texte⁹⁶. De fait, Heller semble affirmer qu'à moins que le gouvernement ne se trouve dans un contexte politique dans lequel il est particulièrement mis en difficulté, seuls les amendements qu'il accepte seraient des amendements amicaux, et donc acceptables, les autres tombant alors dans les deux autres catégories qu'il met en place.

Dans le contexte français, le système des avis donnés par le gouvernement peut nous permettre d'évaluer cette différenciation à condition de considérer la conséquence comme une cause : si le gouvernement émet un avis favorable à l'encontre d'un amendement, c'est que celui-ci était un amendement amical, si au contraire il émet un avis défavorable, l'amendement n'était pas un amendement amical.

Si l'on observe alors l'adoption des amendements en fonction de l'avis donné par le gouvernement, on constate effectivement que les amendements adoptés ont dans la grande majorité des cas reçu un avis favorable du gouvernement : c'est le cas de 263 des 288 amendements adoptés au cours du débat. Les amendements adoptés malgré au moins un avis défavorable, donné par le rapporteur ou le gouvernement, ou un avis de sagesse, est donc de 8,7 %. Le dépôt d'un amendement amical est bien un facteur d'adoption de ce dernier. Cependant, les exceptions doivent être analysées⁹⁷.

Dans le débat qui nous intéresse, vingt-trois amendements de modification et deux amendements de précision sont adoptés sans avoir reçu d'avis favorable du rapporteur et du gouvernement⁹⁸. Sur ces amendements, 13, soit la moitié, entrent

⁹⁶ « Les amendements d'affichage et d'opposition devraient soit n'être jamais déposés, soit, s'ils sont déposés, ne devraient jamais être adoptés », dans le texte « Credit-claiming or opposition amendments either should never be offered or, if offered, should never pass. », Heller, *ibid*.

⁹⁷ Pour la réponse à la question de savoir comment ces amendements entrent dans la loi sans l'aval du gouvernement, voir les chapitres suivants.

⁹⁸ En détail : 7 amendements adoptés avec deux avis défavorables ou un avis favorable du rapporteur seul en cas d'absence de la ministre, 7 amendements adoptés avec avis favorable du rapporteur et défavorable de la ministre, 4 amendements adoptés avec avis favorable du rapporteur et avis de sagesse de la ministre, 3 amendements adoptés avec avis défavorable du rapporteur et favorable de la ministre, et 3 amendements adoptés avec avis défavorable du rapporteur et avis de sagesse de la ministre.

définitivement dans la loi. Si l'on s'intéresse à chacun de ces amendements, on constate qu'aucun d'entre eux n'allait radicalement à l'opposé de la ligne globale du texte. Il s'agit généralement au contraire d'aller plus loin : renforcer la sanction du non-respect de la parité par les instances politiques ou les peines encourues pour violences conjugales, demander plus d'informations dans un rapport, élargir l'imposition de parité aux académies scientifiques, ou aux ligues sportives... Mais aucun des amendements en cause ne vient supprimer une disposition introduite par le gouvernement ou changer son but. Si ces amendements ne sont donc pas des amendements amicaux, ils ne peuvent pas pour autant être considérés comme des amendements d'opposition.

De fait, il semble donc que le choix du type d'amendement à défendre influe considérablement sur la possibilité pour le député d'avoir un impact le texte travaillé. Un amendement sera bien plus susceptible d'être adopté s'il ne fait que modifier la rédaction sans changer l'esprit du texte. Si l'amendement a vocation à modifier le texte, il sera adopté beaucoup plus facilement s'il le fait dans le sens voulu par le gouvernement. Plus l'amendement s'éloigne de la ligne gouvernementale, moins il semble probable que l'amendement pourra être adopté, comme en témoigne l'absence totale d'adoption d'amendement dits d'opposition. Il est bien sûr plus probable pour un député issu de la majorité de partager la ligne proposée par le gouvernement, mais au-delà de l'appartenance politique au sens strict, c'est bien l'intention des élus de travailler dans un certain sens qui explique leur capacité à modifier le texte, et permet de comprendre un peu mieux les raisons de l'adoption des amendements issus des groupes minoritaires. L'analyse fine du débat montre de fait de nombreux moments où les parlementaires, loin des clivages, forment davantage un même corps que des factions à couteaux tirés.

§2 – Suspension des clivages et éléments d'unité parlementaire

La vie parlementaire, si l'on se penche précisément sur son contenu, révèle ainsi de nombreux moments⁹⁹ où les députés de tous bords témoignent d'une volonté commune de poursuivre des objectifs (A). Ils en viennent parfois à modifier effectivement la loi de manière trans-partisane et consensuelle (B).

A – Les témoignages de volonté commune

L'affiliation partisane des députés ne les contraint pas à s'opposer

⁹⁹ L'explication de ce qui permet l'existence de ces moments fera l'objet des chapitres suivants.

perpétuellement et à tous propos. Il existe au contraire de nombreux moments dans lesquels leur volonté commune à tous de faire évoluer les politiques publiques dans le même sens est évidente. De manière globale, comme on a pu le souligner en introduction, ce texte ne connaît presque pas d'opposants : il est adopté à l'unanimité en commission des lois en première lecture, puis est adopté à 359 voix contre 24¹⁰⁰. Le texte est donc voté par une partie des membres de tous les groupes, y compris par des membres des groupes dits d'opposition que sont l'UMP et l'UDI, et par une partie des non-inscrits. La discipline partisane n'empêche donc pas les députés de prendre position en faveur du texte s'ils souhaitent le soutenir, et ce alors même que le nombre de députés issus de la majorité suffisait à garantir l'adoption de la loi sans le soutien explicite des membres de l'opposition. On peut donc y lire non seulement un soutien au texte, mais au-delà une volonté réelle de participation à la modification des politiques publiques en ce sens. Il s'agit d'un soutien qui ne se cache pas, d'un soutien qui n'a pas honte d'être trans-partisan.

On le voit d'autant plus dans les prises de parole intempestives qui viennent interrompre les discours des uns et des autres, et dont on parlait plus haut. Lors de la présentation générale du texte en séance publique, la ministre Najat Vallaud-Belkacem est en effet interrompue par les exclamations de soutien de plusieurs élus, issus de groupes politiques différents : neuf fois par le groupe SRC, cinq fois par le groupe UMP, et deux fois par le groupe GDR.

Najat Vallaud-Belkacem : *Nous ne sommes jamais à l'abri d'un retour en arrière,...*

Bernard Roman [SRC] : *Exactement ! [...]*

Marie-Jo Zimmermann[UMP] : *Absolument ! [...]*

Marie-Georges Buffet [GDR] : *Voilà !*¹⁰¹

Le même constat peut également se faire à propos des discours faits par de simples députés. Ainsi pour Nicole Ameline :

Nicole Ameline [UMP]¹⁰² : *La France a une responsabilité particulière dans le*

¹⁰⁰ Pour donner des exemples de textes plus clivants, la loi du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de même sexe est adoptée à 331 voix contre 225, et la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales est adoptée à 328 voix contre 231.

¹⁰¹ Extrait du compte-rendu de la première séance publique du lundi 20 janvier 2014.

¹⁰² Nicole Ameline est une députée UMP dans son 7ème mandat. Ancienne ministre de la parité, elle est

domaine des droits des femmes, responsabilité liée à son histoire [...] ...

Catherine Coutelle [SRC] : Absolument !

Nicole Ameline [UMP] : ... responsabilité vis-à-vis des droits des femmes françaises, mais aussi de toutes les femmes.

Claude Greff [UMP] : C'est indispensable ! [...]

Marie-Georges Buffet [GDR] : Très bien ! ¹⁰³

Ou pour Pascale Crozon¹⁰⁴, sur le sujet pourtant controversé des politiques d'immigration :

Pascale Crozon [SRC] : Dans les faits pourtant, et après un empilement de lois sur l'immigration qui font systématiquement peser sur le conjoint étranger une suspicion de mariage blanc ou gris,...

Sergio Coronado [ECOLO] : Très juste !

Pascale Crozon [SRC] : ...il demeure extrêmement difficile pour ces victimes d'accéder au droit.

Claude Greff [UMP] : Eh oui !

Marie-Georges Buffet [GDR] : Tout à fait ! ¹⁰⁵

Les députés entretiennent bien évidemment des liens forts avec leur groupe politique, qui leur permet, comme on l'a précisé plus haut, d'avoir accès à un certain nombre de ressources, à commencer par des investitures aux élections, et donc des postes. La loyauté envers le groupe politique, et donc l'opposition des élus entre eux selon les clivages partisans, est par conséquent la règle. Cependant, il serait également faux de ne présenter les députés que comme des acteurs intéressés, cherchant à conforter leur place dans le jeu politique : ils sont également des hommes et des femmes de conviction, qui tâchent de travailler dans la direction qui leur semble adéquate. Et le fait que certaines des solutions qui font consensus soient proposées par de supposés

présidente du Comité pour l'Élimination de la Discrimination à l'Égard des Femmes, organe lié aux Nations Unies et regroupant des experts de la question, et siège à la commission des Affaires étrangères.

¹⁰³ Extrait du compte-rendu de la première séance publique du lundi 20 janvier 2014.

¹⁰⁴ Pascale Crozon est une députée SRC qui effectue son second mandat. Elle siège à la commission des Lois et à la Délégation aux droits des femmes et ne disposent pas de responsabilités particulières au sein de l'Assemblée.

¹⁰⁵ Extrait du compte-rendu de la première séance publique du lundi 20 janvier 2014.

adversaires politiques n'empêche pas les élus convaincus de sortir brièvement du clivage de groupe afin de soutenir ceux à qui ils s'opposeront dans d'autres contextes.

Outre ces soutiens verbalisés, on assiste par exemple à un témoignage en séance publique d'un engagement trans-partisan des députés à préparer un texte qui aurait vocation à être intégralement consensuel sur la question de l'inceste. Un premier texte, présenté par le groupe UMP sous la précédente législature et adopté à l'unanimité à l'époque déjà, avait été censuré par le Conseil Constitutionnel. Les députés SRC proposent aux députés UMP d'écrire de nouveau le texte sous une bannière commune¹⁰⁶. Ces derniers acceptent et plusieurs prises de parole, relativement longues, des élus bénéficiant d'une responsabilité sur le texte (rapporteur, porte-parole de groupe, Présidente de la délégation aux droits des femmes...), viennent entériner cet engagement au travail consensuel.

Sébastien Denaja [SRC - Rapporteur] : *À l'occasion de la réunion de la commission des lois du 18 décembre dernier, [...] nous avons pris, avec Mme Fort, M. Geoffroy [deux députés UMP], et tous les collègues de toutes tendances confondues – car il s'agit là d'une question où nous pouvons réfléchir et légiférer au-delà de tous les clivages partisans – un engagement, au moins moral, notamment vis-à-vis des victimes. Nous nous étions engagés à réfléchir à la rédaction d'une proposition de loi sur la question de l'inceste [...]*

Françoise Guégot [UMP – Porte-parole du groupe] : *Je voudrais simplement me féliciter des propos du rapporteur [...] Nous avons bien entendu vos propos et j'indique, au nom de l'ensemble de notre groupe, que nous travaillerons bien évidemment pour que cette proposition de loi puisse très rapidement voir le jour.*

Catherine Coutelle [SRC – Présidente de la Délégation aux droits des femmes] : *J'ai bien entendu les propos de M. le rapporteur [...] Il s'agit d'une cause majeure à laquelle nous devons travailler rapidement. Je pense que l'opposition sera tout à fait d'accord pour que nous le fassions tous ensemble.*¹⁰⁷

Plusieurs indices nous permettent même d'aller plus loin, et de supposer qu'il y a

¹⁰⁶ Depuis, une proposition de loi co-signée par les groupes SRC et UDI et intitulée « proposition de loi relative à la protection de l'enfant » a été déposée au Sénat le 3 décembre 2014 et prévoyait originellement d'introduire l'inceste dans le code pénal. Cette disposition a cependant été supprimée par le Sénat en première lecture, puis rétablie par l'Assemblée nationale. Le texte est aujourd'hui encore en travail.

¹⁰⁷ Extrait du compte-rendu de la première séance publique du vendredi 24 janvier 2014.

des circonstances dans lesquelles les élus, parfois en opposition avec la ligne politique de leur groupe, trouvent parmi leurs opposants le soutien qu'il leur manque au sein des leurs pour faire avancer leurs projets, et qu'ils n'hésitent pas à en jouer, transgressant alors nettement les frontières partisans en s'éloignant des positions de leur groupe pour épouser celles d'un autre. On notera notamment cette déclaration de Marie-Jo Zimmermann. Créatrice et ancienne présidente de la Délégation aux Droits des Femmes sous la XIIIème législature, qui note par ailleurs à plusieurs reprises dans le débat le peu d'intérêt de son parti pour certaines des questions qu'elle a défendu depuis des années, elle exprime ici son espoir que le groupe SRC, plus sensible aux idées transmises par la députée UMP que le groupe UMP lui-même, reprendra les propositions qu'elle a faites que son groupe n'avait pas voulu considérer :

Marie-Jo Zimmermann [UMP] : *Ma fierté a été d'inclure ces recommandations dans nos rapports, à tout le moins en me disant que le gouvernement socialiste à venir en tiendrait compte...*¹⁰⁸

Le groupe politique constitue pour les élus une manière de se regrouper avec d'autres élus qui partagent en grande partie les orientations politiques qui sont les leurs. Mais cette cohérence de position n'est jamais totale, et il ne semble pas que les députés renoncent à leurs convictions personnelles pour de simples raisons d'appartenance politique divergente¹⁰⁹. Au contraire, ils arrivent parfois à dépasser la simple déclaration d'intention, et il nous est alors donné d'observer de véritables moments de co-crédation législative.

B – Les moments de co-crédation législative

On assiste en effet à plusieurs moments du débat à des adoptions d'amendements déposés à l'identique par des groupes opposés, généralement SRC et UMP. C'est ainsi le cas des amendements CL138 et CL164, déposés respectivement par le groupe UMP et le groupe SRC en commission des lois en première lecture pour supprimer l'article 17 bis introduit par le Sénat et visant à imposer la discussion sur la possibilité d'une garde alternée des enfants en cas de divorce, ou des amendements CL1 et CL312, qui viennent modifier l'article suivant et prévoient une interdiction des concours de beauté pour les

¹⁰⁸ Extrait du compte-rendu de la deuxième séance publique du lundi 20 janvier 2014.

¹⁰⁹ Cette affirmation sera complétée lors des chapitres 3 et 4.

enfants de moins de 13 ans, et une autorisation administrative pour les enfants de moins de 16. En ce qui les concerne, l'article CL312, présenté par un député SRC, est adopté, rendant sans objet l'amendement CL1, du groupe UMP, identique dans l'esprit mais qui prévoyait une phrase de moins. Les signataires UMP de l'amendement CL1 votent l'adoption de l'amendement CL312, plus complet et recouvrant mieux leurs intentions. Ces amendements sont adoptés de manière définitive et font partie du texte finalement adopté.

Ces exemples relevaient de moments où la volonté, semble-t-il trans-partisane, des députés s'accorde avec celle du gouvernement, mais il est aussi des occasions où les députés font corps contre le gouvernement, et parviennent à obtenir gain de cause malgré le refus de l'exécutif. C'est le cas notamment pour l'article 18, traitant de la parité dans les élections, au moment de son analyse par la commission des lois. Le groupe SRC, à travers la parole de son président Bruno Le Roux, propose d'alourdir les sanctions contre les partis politiques qui se soustraient à la loi sur la parité de 2000. Plusieurs députées UMP viennent soutenir sa proposition.

Bruno Le Roux [SRC – Président du groupe]¹¹⁰ : *[expose sa proposition]*

Marie-Jo Zimmermann [UMP] : *Au risque de vous surprendre, je suis tout à fait d'accord avec vous. [...] Je suis favorable à l'amendement ; je l'aurais même été à l'amendement précédent [aggravant plus encore la sanction]. Je me souviens de mes collègues socialistes, lorsqu'elles étaient dans l'opposition, me dire que si l'aide publique diminuait, c'est parce que le parti ne comptait pas assez de femmes. Vous avez résolu ce problème, mes chers collègues ; nous ne l'avons toujours pas fait.*

Jean-Jacques Urvoas [SRC – Président de la commission des Lois] : *Les propos du président Le Roux sont, comme toujours, frappés au coin du bon sens. [...]*

Françoise Guégot [UMP] : *Comment le législateur, habilité à prévoir des sanctions dans le monde professionnel, ne pourrait-il le faire dans le monde politique, lequel devrait donner une image exemplaire de la société ? En la matière, la contrainte est nécessaire puisque la parité et l'égalité professionnelle ne sont pas spontanément respectées. On l'a bien vu au cours des treize dernières années.*

Bruno Le Roux [SRC – Président] : *[...] Le texte de la Commission doit refléter la position de l'Assemblée, qui trouve que depuis treize ans, bientôt dix-sept, on joue un*

¹¹⁰ Bruno Le Roux est un député SRC qui effectue son 4ème mandat et siège à la commission de la Défense.

peu trop avec la loi sur la parité au sein des partis politiques.

Marie-Jo Zimmermann [UMP] : *Tout à fait d'accord.*

Mme Axelle Lemaire [SRC – Porte-parole du groupe] : [...] *En réalité, le non-respect de la loi de 2000 est insuffisamment sanctionné. C'est ce problème que le législateur est chargé de résoudre.*

Sébastien Denaja [SRC – Rapporteur] : *En l'état actuel de notre discussion, eu égard à la qualité du premier signataire de l'amendement, à la force de ses arguments et au fait que l'obstacle constitutionnel n'est pas avéré [...], j'émet un avis favorable à l'amendement.*¹¹¹

Après cet échange, l'avis défavorable de la ministre ne sera pas entendu : la proposition du président Le Roux l'emporte, apparemment à l'unanimité des présents¹¹². Ces deux exemples démontrent que, par moments en tout cas, les députés sont capables de se comporter comme un corps : ils votent ensemble des mesures conçues à l'identique par des groupes opposés, et vont jusqu'à utiliser leur union pour imposer leur volonté à l'exécutif.

Mais l'exemple le plus frappant est sans doute celui de Guy Geoffroy, député UMP, qui parvient par sa seule suggestion à faire modifier à Axelle Lemaire, porte-parole du groupe SRC, et à Monique Orphé, rapporteure pour avis, la rédaction de leurs amendements identiques concernant la question, pourtant très controversée, de la réforme du titre du Code la Santé Publique dont relève l'IVG. Il prend alors la parole à la suite de deux de ses collègues de l'UMP exprimant leur désaccord avec l'amendement proposé :

Guy Geoffroy [UMP] : *Cet amendement me laisse perplexe. Parler des « droits de la femme » plutôt que de la « santé de la mère » relève d'un choix ; mais pourquoi ne pas*

¹¹¹ Extrait du compte-rendu de la réunion de la commission des lois du mercredi 18 décembre 2013, à 14h30.

¹¹² Les réunions de commission des lois n'étant pas filmées, il est particulièrement compliqué d'avoir une idée du nombre réel de députés présents à chaque moment de la discussion. Néanmoins, en croisant la liste de présence pour la séance avec le nombre des amendements non-déendus pour cause d'absence à ce stade de la réunion, on peut conclure que la majorité des députés ont quitté la commission en cours de réunion pour se rendre à la séance des questions au gouvernement qui a lieu simultanément. De ce fait, il semble que presque tous les députés encore présents aient exprimé leur soutien à cet amendement, les rares ne l'ayant pas fait ne présentent aucune raison de voter contre cet amendement, d'où la conclusion d'un soutien unanime. Pour une analyse de l'importance des éléments de situation dans l'écriture de la loi, voir le chapitre 3.

garder l'expression « santé de l'enfant », bien moins désincarnée que « la santé infantile » ?

Sébastien Denaja [SRC – Rapporteur] : *Avis favorable. La nouvelle rédaction me semble bienvenue. [...] La notion de « santé de l'enfant » proposée par Guy Geoffroy me semble en effet moins désincarnée que celle de « santé infantile ». Les auteurs de l'amendement pourraient-ils modifier la rédaction sur ce point ?*

Axelle Lemaire [SRC] : *Volontiers.*¹¹³

L'amendement est adopté, et entre définitivement dans la loi. Il s'agit du seul exemple pour ce débat d'un amendement effectivement rédigé, bien qu'officieusement rédigé, par des députés de groupes différents.

Le groupe politique, et la discipline partisane qui l'accompagne, est perçu à raison comme l'un des facteurs les plus déterminants du déroulement du débat parlementaire : la majorité a l'avantage concernant le temps de parole et les modifications faites au texte mais peine à s'opposer frontalement à l'exécutif, les groupes peu nombreux manquent de ressources pour s'investir dans le travail législatif, le principal groupe d'opposition rencontre plus de succès dans la critique du gouvernement que dans le travail du texte... Cependant, le groupe politique ne constitue pas un critère absolu : la capacité à modifier un texte est principalement fonction de l'adhésion du député à l'esprit de la loi en création, et cette adhésion ne correspond pas systématiquement aux oppositions partisans. Au contraire, la conviction personnelle des élus les mènent à adopter des comportements surprenants au regard de leur appartenance partisane : soutien, voire entraide, au-delà des frontières politiques et dans le but d'une construction supérieure. Il semble donc que la personnalité de l'élus impliqué constitue également un facteur explicatif de l'organisation du débat parlementaire.

¹¹³ Extrait du compte-rendu de la réunion de la commission des lois du mercredi 18 décembre 2013, à 9h30.

Chapitre 2 : Investissement personnel : rapport à la fonction et propriétés de position

Au cours du débat parlementaire, on constate qu'à l'intérieur même des groupes, des différences importantes en termes d'investissement existent entre les différents élus. Cela tient partiellement à la vision qu'ils conçoivent de leur fonction et à la façade normative qu'ils veulent en donner, et qui les poussent à agir de manière particulière afin de se conformer à ce qu'ils imaginent être les attentes des électeurs et de l'institution (Section 1). En réalité cependant, la participation personnelle est bien davantage le fait de la place de l'élu par rapport à ses collègues et concurrents dans le champ politique autonome (Section 2).

Section 1 : Activité parlementaire et vision de la fonction

L'Assemblée nationale, comme toute arène politique, est un lieu de lutte entre les députés, lutte pour l'appropriation de capitaux politiques potentiellement reconvertibles en postes et en avancées de carrière. Or, cette lutte passe par la valorisation perpétuelle de sa propre vision de la fonction de député, et donc de sa propre attitude, et la dévalorisation corrélative de la position de l'adversaire (§1). On voit ainsi émerger deux figures, que l'on peut qualifier pour l'une de figure du « spécialiste », connaisseur de la loi et de son écriture, pour l'autre de figure du « héraut », davantage investi dans les activités de représentation au sens strict : prises de parole, obligations partisans¹¹⁴... Il est bien évident que les deux tendances se retrouvent chez tous les députés : le travail de la loi comme le travail de représentation forment leur quotidien à tous. Il s'agit là de schématisations destinées à clarifier le raisonnement et dont l'existence réelle en l'état n'est jamais totalement vérifiée. Elles sont d'autant plus difficiles à identifier que ce débat aborde une multitude de sujets, et que les spécialistes d'un thème sont généralement les hérauts d'un autre et vice versa. Néanmoins, les trajectoires et les choix des élus les mènent, indépendamment de leur appartenance politique, à accentuer généralement l'une des deux facettes de leur engagement. Or, cette querelle de définition du « bon » député n'est pas sans enjeu car,

¹¹⁴ Marc Abélès les repéraient déjà dans son étude : « Il y a sans conteste deux sortes de députés à l'Assemblée nationale, ceux qui aiment “faire la loi”, et qui peuvent se passionner pour un texte, même s'ils n'en sont pas les rapporteurs désignés, et les autres, qui voient surtout dans le processus législatif une phase parmi d'autres de l'affrontement politique auquel ils ont la vocation de participer. Fabricants des lois ou militants des partis ? ». Marc Abélès, *ibid*, p. 102.

selon celle à laquelle le député adhère, son comportement en est sensiblement modifié (§2).

§1 – Crédibilisation et décrédibilisation : la lutte pour définir le « bon » député

La concurrence permanente pour la définition de la figure idéale du député se joue à la fois sur le plan de la représentativité des élus (A), mais aussi le plan de leur travail (B).

A – La légitimation par la représentativité

A de nombreuses reprises au cours du débat, on assiste à des querelles entre députés sur ce qui fait leur représentativité, et donc leur légitimité à intervenir dans le débat. L'objectif est toujours alors de dévaloriser la position d'un adversaire en le jugeant moins légitime qu'on peut l'être soi-même, dans le but de faire triompher sa propre argumentation.

Le premier point qui cristallise les critiques est celui du rapport des élus à la société civile, sous forme de groupes d'intérêt, de circonscription ou de personnes rencontrées, qui peut être vu selon les cas comme le signe d'une proximité avec les électeurs, une volonté de relayer au mieux les demandes et inquiétudes de la population, ou au contraire comme le signe d'un manque d'indépendance de l'élu et d'une volonté de nourrir ses intérêts électifs personnels. C'est généralement la qualification qui change alors. Ainsi de nombreux députés particulièrement investis sur le texte se félicitent-ils d'un travail qui a échappé au « lobbying », marque selon eux d'une noblesse de leur travail législatif¹¹⁵, le fait de céder à des intérêts catégoriels étant constamment présenté

¹¹⁵ Marie-Jo Zimmermann [UMP], dans une déclaration très hostile à l'égard d'une sénatrice voulant modifier la date d'application de la loi Copé-Zimmermann : « Qu'elle dise clairement que des lobbies sont venus voir les sénateurs, et que ceux-ci ont été plus faciles à convaincre que les députés ! » [Extrait du compte-rendu de la séance du mercredi 18 juin 2014 à 10 heures de la commission des lois].

Sergio Coronado [Ecolo], rappelant que la seconde lecture est témoignage de l'échec à créer un consensus Assemblée / Sénat : « Légiférer à nouveau n'est pas nécessairement une bonne nouvelle, vous en conviendrez : cela signifie qu'il reste encore beaucoup à faire en matière d'égalité. [...] Sur ce point comme sur d'autres, la représentation nationale peut parfois céder très facilement aux pressions et aux lobbies » [Extrait du compte rendu de la deuxième séance publique du jeudi 26 juin 2014].

Sonia Lagarde [UDI], réfutant les accusations d'une loi catégorielle : « Combattre les inégalités de toute nature qui aujourd'hui encore font qu'une femme n'a dans notre société ni les mêmes droits ni les mêmes chances qu'un homme, ce n'est pas comme on l'entend parfois porter un ensemble de revendications catégorielles et c'est encore moins se mettre aux ordres d'un lobby. » [Extrait du compte-rendu de la première séance du mercredi 23 juillet 2014].

Marie-Georges Buffet [GDR], lors d'un rappel au règlement pour protester contre les créneaux horaires accordés au débat qui nous occupe : « En première lecture déjà, la loi sur l'égalité entre les

comme un échec, un manquement à la fonction de représentant de l'État. La prise de contact et la transmission des demandes des « associations », en revanche, est tout à fait valorisée et présentée comme un argument de poids pour soutenir ou repousser un amendement selon qu'il suit ou non les recommandations des groupes interrogés¹¹⁶, ce qu'on ne peut véritablement différencier d'une activité de lobbying¹¹⁷.

Il en est de même avec la capacité à reprendre la parole de son groupe politique : le fait d'échouer à représenter son groupe est perçu comme un manque de légitimité à prendre la parole puisqu'elle n'engage que soi et non un ensemble d'élus¹¹⁸, mais le fait

femmes et les hommes a vu son planning bousculé, y compris pour faire passer une loi de lobbying sur les moniteurs de ski. Cela recommence aujourd'hui. [...] Je tiens donc à exprimer le mécontentement du groupe GDR, et je souhaite que nous soyons écoutés par la présidence. » [Extrait du compte-rendu de la deuxième séance publique du jeudi 26 juin 2014].

¹¹⁶ C'est notamment le cas pour les groupes auditionnés par la commission dans le cadre de la préparation du rapport du rapporteur. Ainsi, Sébastien Denaja [SRC – Rapporteur] : « J'ai mené un grand nombre d'auditions sur ce sujet – associations de pères, associations de mères... » [Extrait du compte-rendu de la séance de 14h30 de la commission des lois du mercredi 18 décembre 2013] afin de soutenir la suppression d'un amendement introduit par le Sénat et légiférant sur la garde alternée des enfants en cas de divorce, ou « Pour avoir auditionné beaucoup de fédérations sportives... », ou encore « Pour mémoire, je rappelle que nous avons auditionné l'ensemble des partenaires, notamment les chefs de petites ou de moyennes entreprises » [Extraits du compte-rendu de la troisième séance publique du jeudi 26 juin 2014].

C'est également le cas pour des associations simplement entrées en contact avec les élus. Ainsi, entre autres, Catherine Coutelle [SRC], réclamant une modification de la définition du viol : « L'article 222-23 du code pénal ne fait aucunement référence au consentement. Les associations nous interpellent beaucoup à ce propos », ou Marie-Anne Chapdelaine [SRC], défendant un amendement rendant de droit le dépaysement de la section disciplinaire de l'université sur réclamation du demandeur : « Je voudrais insister sur ce sujet car nous avons été interpellés avec insistance par des associations d'étudiants » ou « Les associations nous ont alertés sur le problème du paiement de leur loyer par les femmes victimes de violence qui obtiennent de pouvoir rester dans leur logement mais dont les revenus étaient principalement ceux du mari. » [Extraits du compte-rendu de la première séance publique du vendredi 24 janvier 2014].

¹¹⁷ « Lobbyisme : Action d'un organe de défense d'intérêts ou de valeurs, qui essaie par divers moyens (campagnes, action directe, pressions, etc.) d'influencer la décision politique dans un sens qui lui soit favorable. » Définition donnée par le dictionnaire *Larousse* 2015.

¹¹⁸ Le meilleur exemple est sans doute celui donné par l'amendement défendu par Denis Baupin [Ecolo] sur la question de la garde alternée des enfants en cas de divorce. Le débat autour de l'amendement commence de manière classique. Lorsque le député s'empare de voir son amendement rejeté, il est accueilli par la réponse d'Axelle Lemaire [SRC – Porte parole], qui expose l'absence de consensus au sein du groupe écologiste comme une arme : « Je m'exprime ici au nom du groupe des députés socialistes. J'ai beaucoup et souvent discuté de ce sujet avec Sergio Coronado, porte-parole du groupe écologiste sur ce texte, en particulier sur le sujet de la résidence alternée. Vous noterez, monsieur Baupin, que M. Coronado n'a pas signé l'amendement que vous défendez aujourd'hui dans cet hémicycle. Je n'ai donc pas le sentiment que vous vous exprimiez au nom du groupe écologiste, ou en tout cas de la totalité des membres de votre groupe, mais pardonnez-moi de faire cette incursion dans l'organisation interne de votre formation politique. J'ai le sentiment que le point de vue que vous défendez n'est pas forcément majoritaire, ou en tout cas qu'il n'est pas défendu par tous. Il est certain que sur ce sujet, il faut prôner l'apaisement et pas le conflit ». [Extrait du compte-rendu de la deuxième séance publique du vendredi 24 janvier 2014].

De la même manière, un amendement opposé au partage du congé parental entre les deux parents et défendu par des députés UMP se voit opposé comme réponse par Bernard Lesterlin [SRC] : « Je m'étonne de cet amendement, sachant que des voix éminentes de l'opposition ont exprimé leur accord

de s'en tenir à la position du groupe est également sujet de critiques et témoignage d'un manque d'indépendance, et donc de l'accomplissement d'intérêts « politicards »¹¹⁹, fortement dévalués lorsque rendus visibles. Dans ce cas, c'est au contraire la liberté vis-à-vis des contraintes et oppositions partisans qui est valorisée, comme un témoignage de sincérité¹²⁰.

On a donc d'une part des députés qui se présentent comme une parole légitime en ce qu'ils sont indépendants, vis-à-vis du parti comme des pressions extérieures, ils sont les rédacteurs de la loi, supérieure à tous et s'imposant à chacun, et mettent en avant le caractère représentatif du mandat qu'ils occupent. Les autres députés se présentent davantage comme des représentants, des « hérauts », proches de ceux qui les ont élus, des « vrais problèmes » de la société et de la population, ils forment un groupe qui s'affirme comme la courroie de transmission des inquiétudes du monde social. Ces légitimités contradictoires se retrouvent également au niveau du travail parlementaire.

B – La légitimation par le travail

En effet, la question de la façon de travailler est également au centre des stratégies de légitimation et de délégitimation des députés les uns par rapport aux autres. La thématique la plus récurrente est celle de la présence ou de l'absence aux débats. Cet argument est rarement utilisé spontanément par un député pour se valoriser¹²¹, mais il

sur cet article fondamental. », sous-entendant le fait que le parti ayant tranché, il était absurde d'aller à l'encontre de sa décision.

¹¹⁹ De la citation de Christian Jacob [UMP – Président de groupe], critiquant le bloc formé par le groupe SRC derrière la question de l'IVG : « Mes chers collègues de la majorité, vous vous inscrivez donc bien dans une logique de clivage et de provocation, cherchant à tout prix à casser ce qui fait consensus [...]. C'est la seule raison qui vous anime dans ce débat, rien d'autre et certainement pas l'intérêt des femmes. C'est un intérêt politicien, pour ne pas dire politicard. Vous êtes des politicards » [Extrait du compte-rendu de la deuxième séance publique du mardi 21 janvier 2014]. L'argument sera repris par Axelle Lemaire, critiquant les mots du Président Jacob, et donc la position du groupe UMP : « Quel dommage de voir des manipulations politiciennes là où s'exprime la sincérité de l'engagement au service des femmes ! » [Extrait du compte-rendu de la première séance publique du mardi 28 janvier 2014].

¹²⁰ Ainsi Françoise Guégot [UMP – Porte-parole] : « Nous avons besoin de tous ceux qui sont désireux d'y contribuer [à l'égalité], sans clivage partisan » [Extrait du compte-rendu de la deuxième séance publique du lundi 20 janvier 2014], ou Sonia Lagarde [UDI – Porte-parole] : « C'est l'occasion, loin des jeux partisans qui occupent si souvent notre hémicycle, de changer notre société et de la rendre plus juste. [...] L'égalité homme-femme ne doit en aucun cas être l'objet de politique politicienne. » [Extrait du compte-rendu de la deuxième séance publique du jeudi 26 juin 2014].

¹²¹ On peut considérer qu'il l'est en filigrane à une seule occasion, lorsque Sébastien Denaja, rapporteur, constate l'absence de membres de tous les autres groupes, à l'exception de la porte-parole du groupe écologiste. Il se permet alors, en faisant référence aux électeurs, de laisser entendre que les députés du groupe SRC sont de meilleurs députés, car plus impliqués, et d'une certaine manière « méritant » davantage une réélection : « Je le fais d'autant plus en ce moment qu'il n'y a plus aucun membre de l'UMP, ni même de l'opposition, pour débattre de parité en France. Les citoyens seront seuls juges de

est en revanche fréquemment repris pour dénoncer l'absence de pertinence, de portée de l'intervention d'un collègue peu assidu. On peut ainsi citer l'intervention du rapporteur Sébastien Denaja [SRC], s'opposant à un amendement défendu par Denis Baupin [Ecolo] à propos de la garde alternée des enfants en cas de divorce, après que Denis Baupin a critiqué l'avis défavorable que sa proposition avait reçu du rapporteur¹²² :

Sébastien Denaja [SRC - Rapporteur] : *Moi, je ne m’amuse pas ! Je ne débarque pas dans l’hémicycle pour dire n’importe quoi ! [...] Excusez-moi de relever que vous arrivez aujourd’hui pour faire une apparition sur ce sujet. Vous n’avez assisté à aucune des auditions conduites dans le plus grand sérieux sur cette question. Elles m’ont pris plus d’une dizaine d’heures sur un total de cinquante. Ce sujet, nous l’avons donc traité et nous l’avons pris au sérieux. Vous n’avez assisté à aucune audition, ni aucun autre membre de votre groupe.*¹²³

Les réponses se font alors sur le mode du rappel de l'égalité de droits et de statuts entre les différents députés, et sur la valeur identique de leur mandat¹²⁴ :

Denis Baupin [Ecolo] : *Sur la forme, si l’on devait demander, chaque fois qu’un député vient dans l’hémicycle défendre un amendement, s’il était présent à l’ensemble des auditions, je peux vous affirmer que sur un certain nombre de sujets que je suis, peu de députés pourraient s’exprimer dans l’hémicycle. Heureusement que nous avons tous les mêmes droits, une fois qu’un texte arrive dans l’hémicycle, pour défendre des amendements.*¹²⁵

cette situation... » [Extrait du compte-rendu de la deuxième séance publique du vendredi 24 janvier 2014].

¹²² Pour un autre exemple, on pourra aussi citer Sébastien Denaja [SRC – Rapporteur] opposant un avis défavorable à un amendement de Marion Maréchal – Le Pen [NI] visant à supprimer l'exonération des droits de timbre dont bénéficient les étrangers renouvelant leur titre de séjour lorsqu'ils ont porté plainte pour violences conjugales : « Madame Maréchal-Le Pen, je crois que c'est la première, ou peut-être la deuxième fois que vous vous exprimez depuis le début de nos débats sur ce texte ; je constate que ce n'est pas nécessairement dans le sens de la protection du droit des femmes. » [Extrait du compte-rendu de la première séance publique du vendredi 24 janvier 2014].

¹²³ Extrait du compte-rendu de la seconde séance publique du vendredi 24 janvier 2014.

¹²⁴ Pour un second exemple, davantage sur un mode défensif : Marion Maréchal – Le Pen [NI] : « Je suis particulièrement choquée de la prise à partie systématique du rapporteur sur les absences des uns et des autres. Vous devriez pourtant faire preuve d'un peu d'humilité, monsieur le rapporteur, car des centaines de députés de votre groupe sont absents de l'hémicycle à cet instant » [Extrait du compte-rendu de la seconde séance publique du vendredi 24 janvier 2014].

¹²⁵ Extrait du compte-rendu de la deuxième séance publique du vendredi 24 janvier 2014.

On a donc deux figures idéales du député qui se dessinent, une figure du travailleur de la loi, toujours présent et cherchant à atteindre l'intérêt général en se détachant des pressions extérieures, et le représentant, plus souvent à l'extérieur, et revenant dans l'hémicycle pour y porter les revendications des citoyens. Ces figures idéales ne sont pas sans impact sur les pratiques réelles des élus.

§2 – Être spécialiste, être héraut : des investissements différents

La façon qu'ont les députés d'endosser leur fonction a des effets sur leur travail au sein de l'Assemblée nationale : cela influe à la fois la manière et la fréquence de leurs interventions (A) mais aussi sur les amendements défendus (B).

A – Parler comme un spécialiste, discourir comme un homme politique

Hérauts et spécialistes ne s'investissent pas de la même manière dans les débats qui nous occupent, comme probablement dans les autres. En effet, les spécialistes se caractérisent par une présence presque continue aux débats, ils sont dans la salle, même lorsqu'ils ne prennent pas la parole. Outre les députés disposant de responsabilités sur ce texte, qu'on évoquera dans la section suivante mais qui sont plus ou moins forcés, de par leur poste même, d'être présents le plus souvent, on peut par exemple citer Marie-Anne Chapdelaine [SRC] qui est, selon nos relevés, présente à toutes les séances du débat, ou Marie-Jo Zimmermann [UMP], dont la présence est quasi-constante, à l'exception d'une absence en séance publique lors de la seconde lecture, et d'une autre en première lecture dont le rapporteur semble dire qu'elle se justifie par ailleurs¹²⁶.

Les élus « spécialistes » abordent donc le texte avec une volonté affichée de précision, de maîtrise intégrale du thème. Les « hérauts » ont au contraire une stratégie qui semble tendre davantage à l'utilisation la plus efficace possible de leur temps. Puisqu'ils ne sont pas, et n'ont pas vocation à devenir, des spécialistes de la question, ils limitent leur travail sur le texte à des moments spécifiques. Leurs absences sont beaucoup plus fréquentes, ils se présentent à quelques séances éparpillées du débat. On verra dans le chapitre suivant qu'ils sont en réalité présents à moins qu'une autre activité ne leur ait été proposée. Il semble donc que les députés non-spécialistes choisissent de

¹²⁶ **Sébastien Denaja [SRC – Rapporteur]** : « C'est en vérité Mme Zimmermann qui en est l'inspiratrice. Je la salue d'ailleurs bien volontiers car elle m'a transmis un message d'encouragement s'excusant de son absence aujourd'hui. » [Extrait du compte-rendu de la deuxième séance publique du vendredi 24 janvier 2014].

consacrer leur temps aux activités qui peuvent contribuer à leur visibilité, ou encore, on peut le supposer, aux questions qui développent leur expertise sur un sujet plus proche de leurs intérêts.

Dans la même logique, les interventions des députés spécialistes sont donc beaucoup plus fréquentes et régulières, elles apparaissent réparties de manière plus ou moins égale tout au long du débat. Ce n'est pas le cas des hérauts, dont les interventions sont fréquemment cantonnées à une séance précise, un thème, voire une prise de parole particulière¹²⁷.

Au-delà de la simple fréquence des interventions, le registre de ces dernières est également différent selon les élus. Il semble que les députés qui sont davantage dans une stratégie de visibilité, de mise en avant de leur personne ou de leur groupe se permettent davantage d'éclats dans leurs interventions : plus de recours à un vocabulaire affectivement connoté, positivement ou négativement, plus d'opposition frontale entre vous et nous, davantage de recours à des arguments tenant uniquement à une idéologie. En témoigne ainsi cette déclaration de Nicolas Dhuicq¹²⁸:

¹²⁷ On peut ainsi citer Bruno Le Roux [SRC – Président de groupe], qui n'intervient qu'à une seule reprise hors présentation du texte pour présenter un amendement déjà mentionné aggravant les sanctions contre les partis ne respectant pas la loi sur la parité. On peut aussi citer Jacques Bompard [NI], qui n'intervient pas en dehors de la deuxième séance publique du mardi 20 janvier 2014, de la même manière que François Rochebloine [UDI]. Les exemples de ces comportements ne manquent pas.

¹²⁸ Les exemples sont bien évidemment nombreux, on aurait également pu citer Maud Olivier [SRC] : « Il reste beaucoup à faire pour que l'idéal d'égalité devienne une concrète réalité. Pour qu'elle ne soit plus un sujet sur lequel nous devons sans cesse nous battre. Et tous les jours, elle est un sujet. Pour notre société, d'abord. Quand des agresseurs sexuels sont relaxés, quand des femmes s'indignent du harcèlement de rue, tentant de mobiliser la société française avec elles, quand la presse fait de femmes tuées par leur conjoint de simples victimes de problèmes conjugaux. Tous les jours, elle est un sujet. Pour les femmes, évidemment, à l'horizon rétréci parce que cantonnées à quelques métiers, presque toujours en dessous d'un certain plafond hiérarchique, assignées dans des rôles prédéterminés, et si minoritaires dans les lieux de décision. » [Extrait du compte-rendu de la troisième séance du jeudi 26 juin 2014], ou Claude Greff [UMP], à propos de l'article 2 instaurant un congé parental de 30 mois à partir du deuxième enfant, portés à 36 si au moins 6 mois sont pris par le second parent : « L'égalité n'est pas l'égalitarisme brutal. La liberté du couple de déterminer quel parent prendra un congé parental est remise en cause par l'article 2. Il s'agit d'une intrusion de l'État dans un choix qui relève de la responsabilité du couple, l'égalité consistant à permettre à l'un comme à l'autre de bénéficier du droit au congé parental et des aides induites et non à l'imposer. C'est parce que je suis sensible à la famille et aux responsabilités qui en découlent que je ne souhaite pas que l'on impose aux hommes six mois de congé parental. » [Extrait du compte-rendu de la troisième séance publique du lundi 20 janvier 2014].

Il semble néanmoins que les, certes rares, prises de parole des deux députés non-inscrits issus de deux partis de droite radicale que sont Marion Maréchal – Le Pen et Jacques Bompard aient la capacité de faire adopter ce registre très politique à des députés qui se comportent comme des spécialistes le reste du temps. Ainsi, le rapporteur Sébastien Denaja, qui répond généralement à l'archétype du spécialiste, répond à un amendement de Marion Maréchal – Le Pen sur le mode de l'attaque personnelle à peine camouflée : « Madame Maréchal-Le Pen, je crois que c'est la première, ou peut-être la deuxième fois que vous vous exprimez depuis le début de nos débats sur ce texte ; je constate que ce n'est pas

Nicolas Dhuicq [UMP] : *Mes chers collègues, je me demande si le 21 janvier restera comme une date funeste dans l'histoire de France. [...] Mais nous reviendrons tout à l'heure, lorsque nous examinerons l'article suivant, sur la toute puissance adolescente dans laquelle nous plongent le Gouvernement et, parfois, le chef de l'État, qui s'intègre parfaitement dans cette société adolescente, pensant se trouver encore dans la cour du lycée et multipliant les aventures [...] sans réfléchir aux conséquences de son comportement eu égard au poste honorable et suprême qu'il occupe. [...] Madame le ministre, je vous pose simplement une question : pourquoi, dans la loi française, continuons-nous imperceptiblement, au mépris du peuple français, à intégrer ces concepts anglo-saxons ? [...] En intervenant à ce stade, je pense à nos adolescents, qui souffrent, qui se plongent dans les paradis artificiels parce que les adultes de ce pays sont incapables de leur donner un cadre et des limites qui leur permettent de se construire et de devenir des hommes libres.*¹²⁹

Les spécialistes ont à l'inverse tendance à recourir à des arguments techniques, pratiques ou juridiques, en donnant leur avis sur les articles débattus. Ainsi ce désaccord entre le rapporteur et la porte-parole du groupe écologiste sur la question des conditions d'attribution de l'asile en cas de violences sexuelles¹³⁰ :

nécessairement dans le sens de la protection du droit des femmes. [...] Attendre autant de temps avant de s'exprimer pour finalement s'opposer à ce qui pourrait constituer un progrès, au sein de l'une des plus grandes puissances mondiales, pour les femmes victimes de violences me semble assez étonnant, même si nous nous étonnons rarement de vos propos. Il s'agit d'exonérer de droits de timbre les femmes en situation irrégulière qui seraient victimes de violences. Que représente cette mesure en termes de coûts ? Je sais que cette question vous intéresse. Cela coûte 160 000 euros par an, soit environ ce que peut toucher une députée européenne pendant deux ans, même si elle ne va jamais au Parlement européen... » [Extrait du compte-rendu de la première séance publique du vendredi 24 janvier 2014]. On peut en effet lire dans la fin de cette déclaration une référence implicite à Marine Le Pen, tante de Marion Maréchal – Le Pen et présidente du Front National dont cette dernière fait partie, dont l'absentéisme régulier à son poste de députée européenne avait alors été relevée récemment par la presse, à quelques mois des élections européennes. Il conviendrait d'analyser la place très particulière qu'occupent les députés non-inscrits au sein de l'hémicycle afin de mieux expliquer ces très notables exceptions à la règle.

¹²⁹ Extrait du compte-rendu de la deuxième séance publique du mardi 21 janvier 2014, à propos de la modification d'un des titres du Code de la Santé Publique, en vue d'y intervertir les termes de « droits de la mère » par « droits des femmes ».

¹³⁰ Pour un autre exemple, Sébastien Denaja [SRC – Rapporteur], expliquant son avis défavorable à un amendement permettant à des associations de se porter partie civile à la place d'une victime dans l'impossibilité de consentir à ce dépôt de plainte en son nom : « Tout d'abord, il ne précise pas en quoi peut consister cette impossibilité à consentir : est-ce l'absence ? le décès ? l'altération des facultés mentales ? L'amendement n'est pas suffisamment précis. Ensuite, il ouvrirait une brèche dans le principe selon lequel, dans la plupart des actions exercées par les associations prévues aux articles 2-1 et 2-22 du code de procédure pénale, l'accord de la victime doit être exigé. L'extension de l'exception au principe « nul ne plaide par procureur » deviendrait ainsi beaucoup plus conséquente. Si cette exception devait être adoptée, la cohérence voudrait que tous les articles du code de procédure pénale

Véronique Massonneau [Ecolo – Porte-parole] : *Cet amendement vise à tenir compte de trois textes différents. L’avis du 28 novembre 2013 de la Commission nationale consultative des droits de l’homme portant sur les mutilations sexuelles a invité le législateur à élargir le droit d’asile aux parents des mineurs menacés de subir de telles violences. De son côté, le Conseil d’État précise, dans son avis du 20 novembre 2013 : [...] Il ajoute toutefois qu’« il ne résulte ni des stipulations de la convention de Genève, ni des principes généraux du droit applicables aux réfugiés, que le statut de réfugié doive être accordé aux parents de cette réfugiée mineure ». En outre, il était nécessaire de transposer l’article 23 de la directive européenne 2011/95/UE du 13 décembre 2011 avant le 21 décembre 2013. [...] En effet, l’article L. 314-11 du CESEDA prévoit pour l’instant de délivrer une carte de dix ans aux ascendants des réfugiés mineurs non accompagnés. [...]*

Sébastien Denaja [SRC – Rapporteur] : *Comme j’ai eu l’occasion de vous le dire en commission, la circulaire du 5 avril 2013 répond déjà aux difficultés qui sont soulevées. Faut-il aller plus loin ? Si la réponse est oui, cela se fera dans le cadre de la loi sur l’asile. Pour ces raisons, je suis, au nom de la commission, défavorable [...].¹³¹*

Ainsi donc la façon personnelle des élus à aborder leur fonction influe sur la façon qu’a l’élu de s’exprimer. Mais elle modifie également leur manière de gérer leur possibilité d’amender.

B – Rectifier la loi, porter des messages

La même logique s’applique également aux amendement défendus par les élus. En effet, les députés qui sont présents tout au long du débat ont tendance, et c’est assez logique, à défendre plus d’amendements que les députés qui ne viennent qu’à une seule

sur l’action civile des associations exigeant l’accord de la victime soient aussi modifiés. Cela irait bien au-delà du champ du projet de loi. Toucher au code de procédure pénale exige d’avoir une vue d’ensemble, alors que cet amendement vise à répondre à un problème particulier. Encore une fois, il faut faire preuve de prudence. C’est pourquoi la commission des lois émet un avis défavorable. » [Extrait du compte-rendu de la première séance publique du vendredi 24 janvier 2014], ou encore les précisions apportées par Colette Capdevielle [SRC] sur son amendement visant à modifier la procédure judiciaire en cas de violences conjugales : « Ces amendements concernent la qualification de la personne qui saisit le juge. Au lieu de considérer qu’il y a une victime et un auteur de violences, il est plus conforme au droit de parler de « parties ». Je rappelle que l’assignation est aussi le moyen le plus sûr d’assurer le respect du contradictoire » [Extrait du compte-rendu de la séance de commission des lois du mercredi 18 décembre 2013 à 9h30].

¹³¹ Extrait du compte-rendu de la première séance publique du vendredi 24 janvier 2014.

séance, ou pour un seul thème, au cours du débat. Cela ne tient pas nécessairement au nombre d'amendements déposés par les élus¹³², mais bien à leur présence : au cours des séances très peu fréquentées qu'ont pu être par exemple les deux séances du vendredi 24 janvier 2014, le président de séance mentionne très fréquemment des amendements non-défendus faute de voir l'un de leurs auteurs présent dans l'hémicycle à ce moment. Bien qu'on ne puisse connaître avec certitude les auteurs de ces amendements non-défendus¹³³, on peut toutefois conclure que les députés fréquemment présents ont, eux, défendu tous les amendements qu'ils avaient à défendre.

Les amendements défendus par les uns et les autres n'ont pas exactement le même objectif par ailleurs. En effet, on retrouve fréquemment dans la bouche des députés adoptant une approche de « héraut » la défense d'amendements dont ils savent, et affirment, qu'ils ne seront pas adoptés mais à travers lesquels ils poursuivent le but de rendre visible un problème, une revendication, une action. Le dépôt d'un amendement permet en effet, indépendamment de son sort, de prendre la parole pour deux minutes sur un sujet. On peut ainsi citer par exemple l'intervention de Marion Maréchal – Le Pen [NI], défendant un amendement visant à supprimer de la formation des journalistes la sensibilisation aux stéréotypes sexistes, et qui lui sert de prétexte pour évoquer la « théorie du genre », termes soigneusement évités dans le projet de loi et extrêmement sensibles à l'époque des débats¹³⁴ :

¹³² Avant la séance publique, les députés rédigent et déposent au bureau de l'Assemblée les amendements qu'ils comptent défendre. Ce sont les amendements déposés. Il faut ensuite que l'un des auteurs de l'amendement soit présent dans l'hémicycle afin de prendre la parole à son sujet avant qu'il ne soit soumis aux voix. Si l'auteur n'est pas présent, l'amendement n'est pas défendu et la discussion continue sur l'amendement ou l'article suivant. Certains des députés correspondant au portrait du « héraut » déposent parfois plusieurs dizaines d'amendements sur le cours du texte mais ne viennent pas ensuite assister aux discussions dans l'hémicycle : ils accumulent donc les amendements déposés et non défendus.

¹³³ La liste des amendements non-défendus n'est pas disponible sur le site de l'Assemblée nationale et ces derniers ne sont pas mentionnés par le compte-rendu officiel. Le président de séance n'en donnant que rarement explicitement les auteurs, il est impossible d'imputer précisément ces amendements à des auteurs afin de calculer avec précision le nombre d'amendements déposés pour le nombre d'amendements défendus.

¹³⁴ Pour d'autres exemples, on aurait également pu citer la défense de Denis Baupin [Ecolo] à propos de son amendement portant sur la garde alternée : « J'étais venu défendre cet amendement dans l'idée de le retirer au bénéfice des arguments renvoyant à la loi famille. », sous-entendant qu'il s'agissait simplement là d'évoquer le sujet sans modifier la loi [Extrait du compte-rendu de la deuxième séance publique du vendredi 24 janvier 2014], ou encore lors de la même séance l'intervention de Jean-Philippe Nilor [GDR], député de Martinique, à propos de la généralisation du numéro unique pour l'aide aux victimes de violences conjugales et réclamant l'engagement que le numéro sera gratuit en outre-mer : « J'aimerais qu'un engagement soit pris pour que nous aussi, ultramarins, soyons concernés par ce dispositif. [...] Vous vous imaginez bien que je ne suis pas intervenu sans raison dans ce débat. De nombreuses plates-formes dites nationales ne sont pas accessibles aux habitants des outre-mer, [...] ou bien sont payantes – et le prix est parfois excessif. Si je suis intervenu, c'est donc

Marion Maréchal – Le Pen [NI] : *Mon amendement a surtout vocation à mettre le doigt sur une disposition qui m'a un petit peu étonnée. Je veux bien qu'on adopte des amendements en commission chaque fois que quelque chose nous passe par la tête, [...] mais j'aimerais bien qu'on m'explique pourquoi il serait fondamental de prévoir un enseignement spécifique aux violences conjugales dans les écoles de journalisme. Pourquoi ces violences-là en particulier, plutôt que d'autres ? [...] Je m'oppose également à cet article parce que, malheureusement, je sais très bien que lorsque vous parlez d'enseignement sur l'égalité entre les hommes et les femmes, et de lutte contre les stéréotypes, ce qui a priori pourrait paraître louable, très souvent la théorie du genre n'est pas très loin. [...] Étant donné que cette théorie n'a aucun fondement scientifique, [...] mais seulement un fondement idéologique, je m'oppose à cette disposition.*¹³⁵

Dans ces cas, il ne s'agit pas d'améliorer le texte débattu, ni même réellement d'exprimer son accord ou son désaccord avec une mesure. Il s'agit surtout de se rendre visible, et de rendre visible par la même occasion les revendications d'une fraction de la population. Cette attitude se retrouve bien moins fréquemment, voire jamais, chez les députés se comportant en spécialistes : occupés qu'ils sont à parfaire la rédaction du texte, à (tenter d') en infléchir les dispositions, ne se livrent pas tellement à ces amendements d'affichage¹³⁶. Ce sont eux par ailleurs qui tirent une fierté particulière d'échapper aux « lobbies » et de produire au contraire des lois non-catégorielles, il est alors assez cohérent qu'ils laissent ainsi à leurs collègues la responsabilité de représenter les électeurs, leur visibilité à eux étant déjà assurée par leur travail sur le texte.

Lorsque l'on observe les députés de manière individuelle, on remarque donc qu'il y a deux grandes tendances dans la manière de s'investir sur le texte qui nous occupe : une approche « spécialiste » du texte, qui s'enorgueillit de son travail, de sa technicité, intervient et amende fréquemment en mettant en avant ses connaissances, et une approche de « héraut », porte-parole de la position d'associations, de sa circonscription,

pour attirer l'attention sur cette question, au-delà de ce débat. ».

¹³⁵ Extrait du compte-rendu de la deuxième séance publique du vendredi 24 janvier 2014.

¹³⁶ « Pour acquérir ses galons à l'Assemblée, rien de tel que de se livrer à cette sorte de jeu intellectuel qui consiste à passer à la loupe toutes les phrases d'un texte, à en soupeser les mots, afin d'en faire apparaître toutes les faiblesses et les contradictions. Car on joue aussi bien sur la forme que sur le fond. », Marc Abélès, *ibid*, p. 103. « Cela ressemble plus à un travail de dentellière qu'à un débordement de rhétorique. », Marc Abélès, *ibid*, p. 105.

du parti, d'électeurs, il apparaît moins fréquemment, mais pour des questions plus politiquement chargées de sens, utilise une rhétorique fondée sur l'affectif, et se sert de son droit à la parole et à l'amendement pour faire passer des messages davantage que pour écrire la loi. En conséquence, les spécialistes bénéficient d'un temps de parole et d'une présence effective à l'Assemblée plus importante, mais les hérauts délivrent des messages plus polémiques, plus marquants, et sans doute plus visibles. On trouve là les racines d'une division du travail politique dont les mécanismes ne sont pas sans affecter le débat.

Néanmoins, si ces façons de considérer la fonction de député modifient ainsi leur façon de prendre la parole, leur capacité à le faire et à faire adopter des amendements est surtout le fruit de la position de chacun dans le champ politique, et notamment de la reconnaissance dont l'élu bénéficie auprès de ses collègues.

Section 2 : Intervenir et amender selon sa position dans le jeu politique

Le temps de parole et le nombre d'amendements, déposés et adoptés, au cours d'un texte sont largement corrélés au fait, pour le député, de bénéficier ou non de responsabilités sur le texte analysé, responsabilités qui sont fonction de la reconnaissance dont un élu bénéficie de la part de ses collègues (§1). Cette reconnaissance lui permet par ailleurs à l'occasion d'aller à l'encontre des statistiques (§2).

§1 – Reconnaissance des pairs et responsabilités parlementaires

La désignation des responsables du texte se fait en fonction de la reconnaissance que leurs collègues ont pour ceux qui sont choisis à ce poste (A)¹³⁷. L'accès à un poste à responsabilités leur permet alors d'être de loin les élus les plus visibles sur le texte et ainsi de se constituer davantage d'expertise dans ce domaine (B).

¹³⁷ C'est en tout cas ce que semblent indiquer les informations que nous possédons. Il est toutefois tout à fait possible qu'il ait existé, en « coulisses » et en sus des effets de la simple reconnaissance, des tractations d'un ordre tout différent. Ces données nous étant cependant indisponibles, nous ne pouvons les prendre en compte. Mais quand bien même les nominations se feraient-elles par « le fait du prince », elles semblent suivre certaines règles, dont il convient alors de faire mention. C'est l'objet de cette section.

A – L'attribution des postes à responsabilités

Comme ont pu déjà le dire un certain nombre d'auteurs¹³⁸, la politique ne constitue pas uniquement un combat entre les candidats pour la confiance des électeurs, des acteurs qui se situent en dehors du champ politique. Il s'agit tout autant d'une lutte entre les acteurs pour s'attirer la confiance de leurs collègues, qui, bien que concurrents, sont également ceux qui sont en charge des investitures de toutes sortes et des nominations aux postes importants, postes qui permettent ensuite à leurs titulaires d'acquérir de la visibilité auprès des électeurs¹³⁹.

En ce qui concerne l'examen de ce texte, les postes dotés de responsabilités sont bien entendu ceux de rapporteur et rapporteurs pour avis au nom des commissions saisies de l'examen du texte, mais aussi les portes-paroles de chaque groupe politique. La délégation aux droits des femmes étant également fortement impliquée sur le texte¹⁴⁰, on peut considérer que le poste de Président de cette délégation constitue également un poste à responsabilités, bien que celui-ci n'ait pas été attribué spécifiquement pour l'examen de ce texte en particulier. On compte donc au total un rapporteur et deux rapporteures pour avis nommés par leur commission, sept portes-paroles¹⁴¹ nommés par les groupes politiques, en plus du cas particulier de la Présidente de la délégation aux droits des femmes, dont la nomination est bien antérieure à notre étude, soit neuf nominations à des postes importants pour ce texte.

¹³⁸ Par exemple, Pierre Bourdieu, « La représentation politique [Éléments pour une théorie du champ politique] », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 36-37, février/mars 1981, p. 3-24.

¹³⁹ Pour une explication plus claire et plus extensive du phénomène, voir Daniel Gaxie, « Les « rouages » de la représentation, in Alice Mazeaud (dir.), *Pratiques de la représentation politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. Res Publica, 2014, notamment p. 304 et suivantes : « Le travail externe en direction des « représentés » n'est donc qu'un élément du travail de représentation. Il est complété par un travail « interne » en direction et au sein des milieux institutionnels. De même, le capital de reconnaissance « externe » que les membres du groupe « représenté » accordent, et/ou sont censés accorder, à leurs représentants, est complété et renforcé par un capital de reconnaissance « interne » aux milieux représentatifs institutionnels. Le capital de confiance, donc de représentativité, individuel ou collectif, est la somme de ces « reconnaissances » internes et externes ».

¹⁴⁰ La délégation aux droits des femmes n'a que le pouvoir de rendre des rapports sur les mesures concernant spécifiquement les droits des femmes au sein de chaque texte dont elle est saisie, ou dont elle s'auto-saisie. Étant donné la nature de ce texte ci, le rapport de la délégation a porté sur l'intégralité du texte.

¹⁴¹ Il nous a été impossible, et il aurait été de fait peu pertinent, de découvrir avec certitude l'identité du porte-parole du groupe RRDP sur ce texte. On a donc choisi d'exclure le groupe de l'analyse. Le groupe SRC en revanche a changé de porte-parole entre la première et la seconde lecture, suite à la nomination d'Axelle Lemaire, initialement titulaire du poste, au gouvernement. Dans la même logique, le groupe écologiste avait d'abord nommé porte-parole du texte un député des français à l'étranger. Rappelé en circonscription assez vite au début du travail législatif, il est remplacé. Les non-inscrits ne disposent par, par définition, de porte-parole de groupe.

Or, si l'on analyse les nominations pour ce texte, on constate que les attributions de postes ne viennent pas particulièrement récompenser des carrières politiques impressionnantes, en termes de mandats et de responsabilités partisans (Tableau 9).

Tableau 9 : Mise en relation des postes à responsabilités avec l'expérience politique de leurs titulaires

Poste	Nombre de mandats de député	Mandats cumulés	(Ex-) Fonctions gouvernementales	Fonctions à l'Assemblée	Fonctions partisans nationales
Rapporteur	1	Conseiller municipal	Aucune	Aucune	Aucune
Rapporteuse pour avis 1	1	Adjointe au maire / Conseillère régionale	Aucune	Aucune	Aucune
Rapporteuse pour avis 2	1	Adjointe au maire / Conseillère communautaire	Aucune	Aucune	Aucune
Porte-parole SRC 1	1	Aucun	Aucune	Aucune	Secrétaire nationale
Porte-parole SRC 2	2	Aucun	Aucune	Vice-Présidente	Secrétaire nationale
Porte-parole UMP	2	Conseillère municipale	Aucune	Aucune	Secrétaire nationale
Porte-parole UDI	1	Conseillère municipale	Aucune	Aucune	Aucune
Porte-parole ECOLO 1	1	Aucune	Aucune	Aucune	Aucune
Porte-parole ECOLO 2	1	Aucun	Aucune	Aucune	Aucune
Porte-parole GDR	4	Conseillère municipale	Ex-ministre	Aucune	Ex-1ère secrétaire

De fait, à l'exception tout à fait notable de la porte-parole du groupe GDR, qui a exercé à la fois des responsabilités gouvernementales, partisans, et possède une longue expérience de la députation, tous les députés nommés à ces postes sont dans leur premier ou leur second mandat à l'Assemblée nationale. Presque aucun d'eux n'est en

charge de responsabilités partisans ou au Bureau de l'Assemblée nationale¹⁴², ils n'ont généralement que des responsabilités locales mineures, ne participent pas aux exécutifs locaux, et n'ont jamais été titulaires d'un mandat plus important que celui de député. On a donc affaire en grande majorité à ce que l'on peut qualifier sans trop de risques de *backbenchers*.

Les nominations semblent au contraire récompenser une capacité personnelle à traiter le texte, non pas un investissement dans le travail de la loi en général, mais un certain investissement dans le domaine précis du texte concerné (Tableau 10). On remarque de fait qu'à deux exceptions près, tous les nommés à des postes importants sont membres de la délégation aux droits des femmes¹⁴³. Ils ont également presque tous déjà été membres de commissions spéciales antérieures touchant aux questions de droit des femmes, et sont parfois également membres d'instances de statuts divers réfléchissant aux questions de genre ou aux droits humains. Ils ne sont en revanche et de manière générale des députés ni particulièrement impliqués, ni particulièrement effacés, ils se maintiennent dans la moyenne générale de leurs collègues.

On peut donc en conclure que c'est l'expertise de certains élus, du à un investissement de plus ou moins longue date sur des sujets spécifiques, qui permet d'acquérir une certaine confiance de la part des collègues, et donc l'attribution à ces députés de ces postes modérément convoités, car attribuant à son titulaire un certain pouvoir mais sur un texte somme toute peu suivi.

C'est sans doute également ainsi que l'on peut expliquer la très importante sur-représentation des femmes dans les titulaires de ces postes. A l'exception du rapporteur, qui est un homme et dont on a toutes les raisons de supposer que son sexe constitue l'une des raisons de sa nomination¹⁴⁴, et du premier porte-parole du groupe écologiste, tous les autres responsables sont des femmes.

¹⁴² A l'exception de Sandrine Mazetier, qui remplace Axelle Lemaire, premier porte-parole SRC, pour la seconde lecture.

¹⁴³ Notée sous l'abréviation « DDF » dans ce tableau et dans les futures références.

¹⁴⁴ Seul homme parmi les responsables du texte, et par moments seul homme dans l'hémicycle, il est fréquemment fait référence à son sexe comme pour témoigner d'une union symbolique en faveur de l'égalité. On citera par exemple la phrase de Catherine Coutelle, présidente de la délégation aux droits des femmes, par laquelle se conclue l'examen du texte en premier lecture : « J'apprécie qu'un homme, un jeune père favorable au partage des responsabilités, se soit impliqué dans l'élaboration de ce texte. »

Tableau 10 : Mise en relation des postes à responsabilités avec l'investissement des titulaires dans le travail législatif en général, et dans le travail législatif portant sur les droits des femmes en particulier

Poste	Sexe	DDF	Ex commissions ¹⁴⁵ (+ autre investissement)	Présence en commission	Interventions en séance
Rapporteur	H	Oui	Oui + CNCDH ¹⁴⁶	Moyenne ¹⁴⁷	Haute
Rapporteuse pour avis 1	F	Oui	Oui	Moyenne	Moyenne
Rapporteuse pour avis 2	F	Oui	Oui	Moyenne	Moyenne
Porte-parole SRC 1	F	Non	Non	? ¹⁴⁸	?
Porte-parole SRC 2	F	Oui	Oui	Moyenne	Haute
Porte-parole UMP	F	Oui	Oui	Basse	Moyenne
Porte-parole UDI	F	Oui	Oui + Haut Conseil à l'Égalité entre les hommes et les femmes	Basse	Moyenne
Porte-parole ECOLO 1	H	Non	Oui	Moyenne	Haute
Porte-parole ECOLO 2	F	Oui	Non + groupe d'étude « Genre et droits des femmes à l'international »	Moyenne	Haute
Porte-parole GDR	F	Oui	Oui	Moyenne	Haute

Il est tout à fait permis de faire l'hypothèse que la question des sexes quant au partage des responsabilités sur ce texte soit directement lié à la division genrée du travail politique¹⁴⁹, qui tend à réserver aux femmes une spécialisation sur les sujets

¹⁴⁵ On a choisi de compter comme des commissions pertinentes au regard des droits des femmes la commission spéciale sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel, la commission spéciale sur la proposition de loi renforçant la protection des victimes et la prévention et la répression des violences faites aux femmes, ainsi que les commissions spéciales chargées de l'examen des différentes lois dites bioéthiques. La participation à l'une de ces commissions suffit à entraîner le codage « oui » dans cette catégorie, sachant que certains des députés ici nommés ont participé à plusieurs des commissions envisagées.

¹⁴⁶ Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme.

¹⁴⁷ Sur la base des chiffres fournis par le site nosdeputes.fr, on a choisi de classer comme étant dans la moyenne les députés ne se situant ni dans les 150 élus les plus performants de la catégorie, ni dans les 150 élus les moins performants. Ces derniers sont respectivement codés « Haute » et « Basse » participation.

¹⁴⁸ La députée ayant cessé ses fonctions suite à son entrée au gouvernement, les informations ne sont plus disponibles à ce jour.

¹⁴⁹ Voir à ce sujet Catherine Achin et *alli*, *Sexes, genre et politique*, Paris, Economica, 2007, 184 pages,

« féminins » qui se trouvent au cœur de ce texte : congé parental, modes de garde des enfants, parité... Ayant donc davantage de probabilité que les hommes d'avoir déjà travaillé sur ces sujets, elles ont également plus de chance d'avoir accumulé une certaine expertise du domaine.

L'attribution d'un poste à responsabilités nécessite donc d'avoir prouvé auprès de ses collègues son sérieux et son expertise sur un sujet davantage que sa carrière strictement politique, pour le texte qui nous occupe tout du moins. Une fois ces postes attribués, ils constituent une ressource importante pour leur titulaire, puisqu'ils leur permet une visibilité très importante sur le débat à venir.

B – Responsabilités et prises en charge du débat

Tableau 11 : Pourcentage du temps de parole des groupes occupé par les députés responsables

Poste	Nombre de mots prononcés par le député	Nombre de mots prononcés par le groupe dont est issu le député	% de temps de parole du groupe occupé par le député
Rapporteur (SRC)	41 377	102 818	40 %
Rapporteuse pour avis 1 (SRC)	8 005	102 818	8 %
Rapporteuse pour avis 2 (SRC)	7 716	102 818	7 %
Porte-parole SRC	14 311	102 818	14 %
Présidente DDF (SRC)	9 982	102 818	12 %
TOTAL SRC :	81 391	102 818	81 %
Porte-parole UMP	6 247	24 639	25 %
Porte-parole UDI	3 215	4 634	69 %
Porte-parole ECOLO	13 294	17 233	77 %
Porte-parole GDR	6 395	7 494	85 %

On a déjà eu l'occasion de rappeler l'importance pour les élus de leur visibilité au cours du travail législatif, que cette visibilité passe par des prises de parole ou par des

notamment le chapitre III « Le pouvoir et la règle dans les assemblées paritaires ».

dépôts – et adoptions – d'amendements. En ce qui concerne les prises de parole, on ne peut que constater une large domination des « responsables » du texte sur le temps de parole disponible. Effectivement, ils prononcent à eux neuf ¹⁵⁰ 69 % de l'intégralité des mots¹⁵¹ dans le débat. Ils obtiennent également une grande partie du temps de parole dont dispose leur groupe politique (Tableau 11), généralement plus des deux tiers¹⁵².

Au niveau des amendements également, le constat est similaire. Les responsables déposent une grande partie des amendements de leur groupe, et sont responsables de la majorité, voire de la totalité, des amendements adoptés pour celui-ci (Tableau 12). Il faut néanmoins préciser au sujet des amendements que ces derniers sont rarement signés d'un seul nom, il s'agit le plus souvent d'une œuvre collective, qui transcrit la volonté parfois du groupe entier, ou d'une commission, ou d'une partie de ces instances. Néanmoins, on a compté le responsable comme étant à l'origine de ces amendements lorsqu'il en est celui qui les a défendus en séance publique¹⁵³. Cela ne signifie pas que l'initiative soit la sienne propre, bien qu'elle puisse l'être parfois, mais que le groupe ou la commission à laquelle il est attaché a majoritairement exprimé la volonté transcrite dans l'amendement, et qu'il est chargé de la porter en leur nom. C'est en quelque sorte la fonction, plus que le député, qui porte l'amendement en ce cas. On a également compté au crédit des responsables les amendements qui sont déposés en leur nom propre lorsqu'il y en a.

Le plus intéressant en matière d'amendements est en revanche présenté par les différences de taux d'adoption des amendements (Tableau 13). En ce qui concerne tous

¹⁵⁰ On a choisi à partir de ce moment de l'explication de considérer le rôle de porte-parole du groupe SRC comme une seule fonction, en dépit de ses deux titulaires, puisque ces dernières n'ont jamais participé au débat lorsque l'autre était porte-parole. On a fait de même pour les porte-paroles du groupe écologistes, pour les mêmes raisons. On compte également comme position responsable celle de Présidente de la Délégation aux droits des femmes, dont on a pas exploré les conditions de nomination car elles n'étaient pas en rapport avec le texte étudié, mais qui demeure une position importante dans l'étude de ce texte.

¹⁵¹ Les responsables prononcent 110 542 mots des 160 949 que compte le débat dans son intégralité. Ils occupent donc à eux-seuls 69 % du temps de parole total.

¹⁵² A l'exception notable de la porte-parole du groupe UMP. Ceci s'explique sans doute par le décalage entre la position de la porte-parole et le reste du groupe. En effet, la porte-parole du groupe UMP se déclare, à plusieurs reprises au cours du débat, comme personnellement favorable à l'adoption du texte et le votera lors du scrutin public. La position officielle de l'UMP est cependant l'abstention. De fait, de nombreux députés UMP prennent la parole pour s'opposer à certaines dispositions auxquelles leur porte-parole est en réalité favorable. Une autre raison tient à la participation très intense de Marie-Jo Zimmermann aux débats : bien que ne disposant pas de responsabilités sur le texte, en tant que fondatrice de la Délégation aux droits des femmes à l'Assemblée nationale, elle dispose d'une autorité morale importante et s'investit beaucoup sur le texte, concurrençant ainsi la suprématie de la porte-parole de l'UMP. Son rôle sera abordé dans le prochain paragraphe.

¹⁵³ A de très rares exceptions, il en est également le premier signataire.

les groupes minoritaires, les porte-paroles disposent d'un taux d'adoption de leurs amendements plus élevé que la moyenne de leur groupe politique¹⁵⁴.

Tableau 12 : Pourcentage des amendements déposés et adoptés pris en charge par les responsables par groupe politique

Poste	Amendements défendus	% des amendements défendus du groupe	Amendements adoptés	% des amendements adoptés du groupe
Rapporteur (SRC)	140	39 %	133	49 %
Rapporteure pour avis 1 (SRC)	56	15 %	19	7 %
Rapporteure pour avis 2 (SRC)	41	11 %	15	5 %
Porte-parole SRC	36	10 %	27	10 %
Présidente DDF (SRC)	34	9 %	19	7 %
TOTAL SRC :	307	84 %	213	78 %
Porte-parole UMP	24	32 %	3	50 %
Porte-parole UDI	4	57 %	0	/
Porte-parole ECOLO	74	91 %	4	80 %
Porte-parole GDR	17	81 %	3	100 %
TOTAL	396	72 %	223	77 %

On peut en déduire que les amendements portés par les porte-paroles du groupe, et donc adoptés lors de réunions préalables, sont des amendements relativement mesurés, qui tâchent dans la mesure du possible de faire évoluer le texte en travail, et on peut également en déduire que les membres du groupe présents alors dans la salle

¹⁵⁴ La seule exception étant constituée par le groupe écologiste, la raison de cette spécificité tenant uniquement aux différences énormes qu'entraîne l'adoption d'un amendement de plus ou de moins lorsqu'un amendement représente 20 % à lui seul, comme c'est le cas ici.

voteront l'amendement présenté. Les initiatives plus audacieuses, plus minoritaires également, sont en revanche présentées comme des entreprises personnelles de députés isolés. Elles ont donc, statistiquement, moins de chances d'être adoptées.

Tableau 13 : Taux d'adoption des amendements des responsables comparé au taux d'adoption de leur groupe politique

Poste	Taux d'adoption des amendements du député	Taux d'adoption des amendements du groupe auquel il appartient
Rapporteur (SRC)	95 %	76 %
Rapporteuse pour avis 1 (SRC)	66 %	
Rapporteuse pour avis 2 (SRC)	76 %	
Porte-parole SRC	75 %	
Présidente DDF (SRC)	56 %	
TOTAL SRC :	69 %	
Porte-parole UMP	13 %	8 %
Porte-parole UDI	/	/
Porte-parole ECOLO	5 %	6 %
Porte-parole GDR	18 %	14 %

Mais l'intérêt de l'analyse réside dans la hiérarchie qu'elle révèle entre les différents titulaires de postes à responsabilités issus du groupe SRC. En effet, à l'intérieur de ce groupe, les responsables bénéficient de taux d'adoption sensiblement différents. Malgré des chiffres proches de la moyenne d'adoption de leur groupes, les taux d'adoption affichés par les deux rapporteuses pour avis interrogent. En effet, ces dernières, comme le rapporteur sur l'ensemble du débat, bénéficient d'un taux d'adoption de leurs amendements tout à fait exceptionnel et similaire à celui du rapporteur lors des débats au sein de leur commission propre¹⁵⁵. C'est lorsqu'elles se trouvent placées, en séance publique ou en commission des lois, en compétition avec le rapporteur principal que leur taux d'adoption chute alors drastiquement¹⁵⁶, l'addition des deux donnant

¹⁵⁵ 18 amendements adoptés sur les 20 présentés, soit 90 % d'adoption, pour la rapporteure pour avis au nom de la commission des affaires sociales, 17 amendements adoptés sur les 18 présentés, soit 94,4%, pour la rapporteure pour avis au nom de la commission des affaires culturelles.

¹⁵⁶ 19 amendements sur les 36 présentés, soit 53 % d'adoption, pour la rapporteure pour avis au nom de

artificiellement un chiffre proche de la moyenne alors qu'il est en réalité permis de penser que le rapporteur principal bénéficie d'une position de surplomb par rapport aux rapporteuses pour avis.

On peut également supposer l'existence d'une certaine division du travail de modification du texte entre les différents postes. En effet, le rapporteur et la porte-parole du groupe SRC semblent porter des positions allant davantage dans le sens des modifications voulues par le gouvernement. Les rapporteuses pour avis et la présidente de la délégation aux droits des femmes représentent sur ce texte les entités qui les ont missionnées, qui sont intéressées au débat mais dont le point de vue est minoritaire. Ces groupes se sont saisis eux-mêmes pour travailler sur le texte, et ne semblent pas avoir bénéficié du même lien avec les services du ministère que le rapporteur. Les rapporteuses pour avis et la présidente, portant les points de vue des commissions et de la délégation, semblent alors au moins partiellement déliées de la discipline partisane : il leur est davantage possible, et probablement imposé, de défendre des modifications opposées aux orientations du texte, ou allant plus loin que les dispositions prévues par le texte. Leur allégeance à l'entité qui les missionne semble plus impérative que leur allégeance à l'exécutif issu de leurs rangs, sans doute parce qu'il s'agit d'une dissidence bien comprise par le gouvernement, et qui fait partie du jeu institutionnel classique. En témoigne cet échange entre la ministre et la rapporteure pour avis à propos d'un amendement ayant reçu un avis défavorable, que la rapporteure refuse de retirer, et qui est finalement adopté :

Sylvie Tolmont : *Je suis rapporteure pour avis au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation. À ce titre, je ne peux retirer un amendement voté par ma commission.*¹⁵⁷

Les députés qui bénéficient d'une grande expertise reconnue par leurs collègues ont donc davantage de chance d'obtenir un poste important pour le travail de ce dernier et, grâce à ce poste, de bénéficier d'un temps de parole particulièrement élevé, ainsi que d'une capacité plus importante que les autres élus à modifier le texte en ce qui concerne

la commission des affaires sociales, 15 amendements sur les 24 présentés, soit 63 %, pour la rapporteure pour avis au nom de la commission des affaires culturelles.

¹⁵⁷ Extrait du compte-rendu de la deuxième séance publique du vendredi 24 janvier 2014.

les porte-parole de groupe ou le rapporteur principal, ou d'une capacité plus importante à se défaire ponctuellement de la discipline partisane en ce qui concerne les rapporteurs pour avis et présidente de délégation. Mais la reconnaissance des pairs joue également à plein lorsqu'il s'agit des adoptions d'amendements statistiquement peu probables.

§2 – Reconnaissance des pairs et participation exceptionnelle

La reconnaissance obtenue à l'interne par les députés s'avère jouer comme une véritable ressource lorsqu'il s'agit de faire passer des amendements dont on a vu que l'adoption est, statistiquement, moins prévisible, comme les amendements qui reçoivent un avis défavorable du gouvernement (A) ou les amendements défendus par des groupes minoritaires (B).

A – Le cas des amendements adoptés avec avis défavorable du gouvernement

Comme on l'a vu plus haut, il est statistiquement beaucoup plus évident de voir un amendement adopté lorsque celui-ci est un amendement amical, allant dans le sens d'une amélioration non-substantielle du texte en accord avec le gouvernement, plus qu'un amendement qui ne soit pas soutenu par l'exécutif. Cependant, ces amendements peuvent être adoptés tout de même, et c'est le cas de vingt-et-un amendements au cours du débat, qui sont accueillis avec un avis défavorable ou de sagesse du gouvernement, et donc sans son soutien actif. Dans ces cas, il semble que ce soit les capitaux détenus en propre par les députés eux-mêmes qui leur permettent de passer la barrière de l'avis gouvernemental défavorable.

Le type de capital considéré semble cependant être légèrement différent du capital d'expertise, récompensé par l'attribution des postes à haute visibilité, dont on parlait plus haut. Il le contient très largement cependant : ainsi, sur les vingt-et-un amendements adoptés sans le soutien actif du gouvernement, seuls trois ne sont pas défendus par un député titulaire de l'un de ces postes sus-mentionnés, et l'un des trois, adopté avec un avis favorable du rapporteur et un avis de sagesse très positif du gouvernement, ne saurait réellement passer pour une bravade à l'encontre de l'exécutif¹⁵⁸. Mais il semble que ce soit alors, non pas l'expertise du député, mais sa

¹⁵⁸ « **Sébastien Denaja** : Je suis ravi, chère collègue, de pouvoir émettre, sur l'amendement que vous proposez, un avis favorable. Il est très utile d'ajouter des actions de promotion de la mixité dans les

capacité à parler au nom d'un groupe, qui permette à un élu seul de s'opposer à l'entité que constitue le gouvernement.

On peut en avoir un exemple lors de la discussion de l'amendement 243¹⁵⁹, défendu par un député SRC, sans responsabilités particulières et effectuant son premier mandat, au cours de la première séance publique du vendredi 24 janvier 2014. Après une proposition de retrait de la part du rapporteur, et un avis de sagesse en raison de la redondance de la proposition par la ministre, le député choisit de retirer l'amendement qu'il avait déposé à propos des critères d'attribution des logements sociaux. Il est pourtant l'un des spécialistes de la question dans le groupe SRC. Membre du groupe d'étude « Précarité, pauvreté et sans-abris », il intervient fréquemment sur les questions liées au logement au nom de son groupe, et il est reconnu par ses pairs comme possédant une certaine expertise du sujet¹⁶⁰. L'amendement est alors repris par la présidente de la Délégation aux droits des femmes qui, parlant au nom de sa délégation et en tant que signataire de l'amendement, décide de reprendre l'amendement en son nom et de le présenter malgré tout, défiant par là même, bien que dans un contexte sans opposition véritablement radicale, la ministre.

On peut alors penser que c'est la capacité de la Présidente de la Délégation aux droits des femmes, de par son poste, à parler pour un groupe de députés, qui lui permet d'avoir la légitimité nécessaire pour porter un amendement qui n'est pas soutenu par le gouvernement, alors même que sa maîtrise du sujet spécifique du logement social est bien moindre que celle du premier député-auteur. C'est donc bien le nombre représenté qui joue en l'espèce.

entreprises et des actions de sensibilisation à la lutte contre les stéréotypes.

Mme la Présidente : Quel est l'avis du Gouvernement ?

Najat Vallaud-Belkacem : Vous aurez compris que la mixité professionnelle faisait partie de nos priorités. Je l'ai indiqué publiquement, nous allons lancer cette année une dizaine de plans d'action en faveur de la mixité dans des secteurs très déséquilibrés : la petite enfance, le transport, les BTP, l'aide aux personnes âgées etc. Il est intéressant que les entreprises soient associées et mobilisées sur ce travail, notamment par des actions sur la formation et la sensibilisation. Votre amendement, madame Romagnan, est relativement pertinent. Cela étant, en mesurons-nous tous les effets ? Je n'en suis pas tout à fait sûre. Je m'en remets donc à la sagesse. »

Extrait du compte-rendu de la deuxième séance publique du lundi 20 janvier 2014, à propos de l'amendement n°198 rectifié défendu par Barbara Romagnan.

¹⁵⁹ Amendement visant à permettre la prise en compte des revenus d'un partenaire seul en cas de violences conjugales attestées ou de procédure de divorce en cours pour l'attribution d'un logement social.

¹⁶⁰ Lors de la même séance, le rapporteur Sébastien Denaja déclare par exemple, à propos d'un autre article touchant à la question du logement : « Je vois Michel Pouzol, qui est très attaché à ces questions, opiner du chef ».

Il en est de même avec l'amendement CL165¹⁶¹ défendu par Bruno Le Roux, président du groupe SRC, lors de la deuxième séance de la commission des lois du mercredi 18 décembre 2013, visant à alourdir les sanctions proposées par la ministre à l'encontre des partis politiques en cas de non-respect de la loi sur la parité¹⁶². Il est intéressant dans le sens où il constitue le seul amendement défendu par Bruno Le Roux, ainsi que l'une de ses deux seules prises de parole, hors présentation du texte lors de la discussion générale. Il est de fait probable que son intervention ait été prévue dans le but de contre-balancer l'autorité politique de la ministre sur le groupe SRC par celle du président de groupe, afin de permettre l'adoption d'un amendement sensible. Son implication sur ce sujet sert également à symboliser à travers sa propre personne l'intégralité du groupe SRC en tant que groupe politique, sur un sujet qui touche directement les élus et leur parti et sur lequel les députés entendent garder un certain contrôle face à l'exécutif¹⁶³.

Ainsi, de la même manière qu'on a pu le dire plus haut, c'est bien la possession de certains titres, et notamment d'une capacité à représenter à travers sa parole celle de tout un groupe, plus ou moins large, de députés, qui donne aux élus la possibilité de s'opposer au gouvernement, notamment pour les députés issus du groupe SRC, et on compte sur le nombre pour s'opposer à la force de l'exécutif. La question de l'adoption des amendements défendus par des groupes minoritaires répond à une logique différente, puisque l'opposition au gouvernement est alors supposée, et que c'est de convergence de vue qu'il faut témoigner.

B – Le cas des amendements adoptés défendus par des groupes minoritaires

Comme il nous a déjà été donné d'observer précédemment, les adoptions d'amendements défendus par des groupes minoritaires sont rares, mais elles existent. Outre les amendements de précision, qui sont acceptés presque systématiquement, même venant de groupes autres que le groupe SRC¹⁶⁴, ce sont encore une fois les profils

¹⁶¹ Amendement visant à augmenter les sanctions contre les partis politiques ne respectant pas les exigences de la loi sur la parité d'une amende 150 % de la première tranche d'aide publique dans le texte du gouvernement à une amende de 200 % de cette somme.

¹⁶² Loi n° 2000-293 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et fonctions électives.

¹⁶³ Ce point sera développé dans le chapitre 4.

¹⁶⁴ On peut ainsi citer les amendements défendus par Véronique Massonneau (ECOLO) en commission des Affaires Sociales puis en commission des Lois en seconde lecture, pour la réorganisation de

des députés qui défendent ces amendements qui vont déterminer leur adoption.

On constate ainsi que c'est avant tout le travail personnel sur un ancien texte qui donne la légitimité nécessaire, et au député concerné de prendre la parole dans l'hémicycle de la part des co-signataires de l'amendement, et à l'amendement même pour être adopté par la majorité, l'acquiescement d'au moins une partie des députés SRC étant à tout moment nécessaire pour valider l'adoption d'un amendement. C'est visiblement le cas pour les amendements défendus par le groupe UMP. Parmi les amendements adoptés, on trouve par exemple deux amendements de Marie-Jo Zimmermann, un en première et un en seconde lecture en commission des lois, qui visent tous deux à supprimer une disposition qui venait modifier la loi dite Copé-Zimmermann de 2011¹⁶⁵, loi issue d'une proposition dont elle était co-auteure.

Il en est de même pour un amendement de Lionel Tardy, député UMP, qui vise à supprimer la responsabilité des fournisseurs d'accès internet (FAI) pour le contenu des messages diffusés sur internet. Lionel Tardy, informaticien de formation et dirigeant d'une entreprise d'informatique, est le vice-président du groupe d'études « Internet et société numérique » et est particulièrement engagé lors des débats autour de la loi HADOPI et HADOPI 2¹⁶⁶. Il est de fait l'un des meilleurs spécialistes de la question au sein du groupe UMP.

Les amendements défendus par la porte-parole du groupe, Françoise Guégot, qui sont finalement adoptés relèvent enfin de la même logique de confiance à l'expertise. L'un d'eux vient ainsi modifier les obligations tenant à la rédaction du rapport de situation comparée dans la fonction publique, rapport qui avait été mis en place en 2012 par la loi dite loi Sauvadet¹⁶⁷, rédigée notamment à partir d'un rapport rendu en janvier 2011 par Françoise Guégot au président de la République Nicolas Sarkozy et portant sur « L'égalité professionnelle hommes-femmes dans la fonction publique ». Un autre des

l'article 1, qui fait la liste des priorités que le gouvernement se doit de poursuivre. Il s'agit là typiquement de problèmes de rédaction sans conséquences juridiques, l'engagement du gouvernement étant de nature strictement symbolique sur ce point.

¹⁶⁵ Loi n° 2011-103 du 27 janvier 2011 relative à la représentation équilibrée des hommes et des femmes au sein des conseils d'administration et de surveillance et à l'égalité professionnelle. Les amendements en question vise à rétablir la date butoir originalement placée dans le texte pour la mise en règles des entreprises concernées, date que le Sénat souhaitait supprimer.

¹⁶⁶ Il s'exprime notamment, outre à de nombreuses reprises en séance publique, dans une interview donnée à L'Express et publiée le 30 mars 2009 sous le titre : « La riposte graduée, c'est du grand n'importe quoi ! ».

¹⁶⁷ Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

amendements adoptés porte également sur la fonction publique et la modification des missions des agents des Caisses d'Allocations Familiales.

Pour donner un exemple issu d'un autre groupe, on peut également citer l'amendement de Marie-Georges Buffet [GDR] visant à introduire la lutte contre la prostitution dans la liste des priorités d'action de l'État en matière d'égalité hommes – femmes : en tant qu'ancienne vice-présidente de la commission spéciale sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel au moment du débat, et en tant que députée particulièrement visible lors des débats en première lecture sur ce texte, elle dispose de toute la légitimité pour évoquer cette question.

C'est de la même manière que l'on peut expliquer l'épisode déjà cité et dans lequel le député UMP Guy Geoffroy parvient à faire modifier à Axelle Lemaire, porte-parole du groupe SRC, un amendement auquel le gouvernement a déjà déclaré son avis favorable : Guy Geoffroy, rapporteur de la loi sur les violences domestiques en 2010, puis président de la commission spéciale sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel, proposition de loi qu'il a lui-même co-signée, membre de la délégation aux droits des femmes et du Haut Conseil à l'Égalité entre les Hommes et les Femmes, est un allié connu de la cause défendue¹⁶⁸. Son intervention, visant à corriger la rédaction d'un amendement du groupe SRC alors que plusieurs députés UMP viennent de prendre la parole pour exprimer toute leur désapprobation vis-à-vis de l'amendement défendu, n'est alors pas interprétée comme une critique, comme une opposition, mais comme une suggestion experte¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Interrogée sur un autre sujet, une collaboratrice du groupe SRC le qualifiera de : « LE mec féministe [du groupe UMP] », « homme féministe, qui est connu pour ça, s'investit sur la question du genre... » [Extrait d'entretien du 3 mars 2014, 11 heures]. Il est spontanément présenté comme un allié à plusieurs reprises dans les entretiens : « Je veux dire, moi je vois les mecs de l'UMP là, qui pensent que les femmes devraient être à la maison... C'est pas que je les déteste humainement, mais j'ai rien à leur dire. Guy Geoffroy, je le tutoie, je lui fais la bise... C'est le seul d'ailleurs ! Il pense tout ça [il est d'accord sur les principales thèses féministes défendues par la députée] alors ça va. » [Extrait d'entretien avec une députée SRC, 26 février 2014, 10 heures], « C'est clair que d'avoir Guy Geoffroy dans la commission, qui présidait le tout et qui est d'un calme olympien ! Il est incroyable cet homme. Il explique très bien les choses, il ne prend pas de haut, il est très calme, et en même temps très compétent ! [...] [Ça] a tout changé. C'est évident. » [Extrait d'entretien avec une collaboratrice du groupe SRC, le 3 mars 2014, 11 heures]. Il fera finalement partie des députés UMP minoritaires à voter en faveur de la proposition de loi.

¹⁶⁹ Pour rappel :

M. le rapporteur. Avis favorable. La nouvelle rédaction me semble bienvenue. La notion de « santé de la famille » ne peut en effet qu'interroger, dans la mesure où ce n'est pas la famille, mais chacun de ses membres qui peut disposer d'une bonne ou d'une mauvaise santé. Le terme de « santé reproductive » – qui peut s'appliquer tant à l'homme qu'à la femme – laisse mieux apparaître cet aspect individuel. L'élargissement induit par l'expression « droits de la femme » est également pertinent, car une femme n'est pas nécessairement une mère. En revanche, la notion de « santé de

On peut ainsi déduire de cette analyse que l'hypothèse défendue par Marc Millet¹⁷⁰ selon laquelle la capacité des députés à modifier le texte en dehors des prévisions du gouvernement tient à la personnalité des députés se vérifie. Cependant, les aspects du profil considéré qui paraissent pertinents sont différents selon les cas. Lorsqu'il s'agit de députés issus du groupe majoritaire, c'est le capital politique et la capacité à représenter un ensemble d'élus qui permet l'adoption d'amendements contre l'avis défavorable du gouvernement. Lorsqu'il s'agit en revanche de faire adopter un amendement alors que l'on ne fait pas partie du groupe majoritaire, il va s'agir davantage d'avoir une image d'allié, et non pas d'opposant politique, image qui s'obtient par la présentation d'une certaine expertise sur le sujet que l'on traite, et par des dépôts d'amendements plus techniques qu'idéologiques.

On constate donc que les caractéristiques personnelles des élus influencent le déroulement du débat : les actes – prises de parole et adoptions d'amendement – sont en réalité surtout fonction du capital politique possédé à titre individuel, mais la façon qu'ils ont de considérer leur fonction modifie sensiblement le ton qui est donné aux échanges. Or, selon les moments et les lieux où se tient le débat, certains comportements sont plus ou moins favorisés par le contexte.

l'enfant » proposée par Guy Geoffroy me semble en effet moins désincarnée que celle de « santé infantile ». Les auteurs de l'amendement pourraient-ils modifier la rédaction sur ce point ?
Mme Axelle Lemaire. Volontiers.

Extrait du compte-rendu de la séance de 9h30 de la commission des lois du mercredi 18 décembre 2013.

¹⁷⁰ Marc Millet, *ibid.*

Chapitre 3 : Les conditions d'énonciation : procédure et calendrier

On a pu voir jusqu'ici que les caractéristiques des députés, qu'il s'agisse de leur appartenance partisane ou de leurs ressources personnelles, affectent considérablement le contexte de rédaction de la loi, et de fait la loi définitive. Mais d'autres facteurs influencent également le débat qui ne sont pas liés à la personne des députés. C'est notamment le cas d'un élément, peut-être moins visible car toujours présent : les contraintes institutionnelles liées à la tenue du débat dans le cadre du Parlement. L'Assemblée nationale en tant qu'institution est dotée d'une vie propre, elle a ses obligations, ses procédures (Section 1) et ses rythmes (Section 2) ¹⁷¹.

Section 1 : L'influence du parcours du texte

Les textes législatifs suivent un parcours procédural qui passe de la commission à la séance publique au moins une, parfois deux fois. Les différentes étapes du parcours ne sont pas sans effet sur la tenue des débats tout d'abord (§1), mais également sur la capacité d'amendement des élus (§2).

§1 - Ton des discussions et étapes procédurales

Le fait pour la discussion analysée de se trouver en commission ou en séance publique influe sur le plus ou moins grand calme des débats (A) mais aussi sur l'issue des échanges qui s'y jouent (B).

A – Hémicycle et expression du conflit

L'image classique des débats parlementaires tend à présenter des débats en commission plus calmes, fondés sur des échanges d'experts, à l'inverse des débats en séance publique, réputés plus conflictuels. Cette idée a déjà été défendue et démontrée à plusieurs reprises dans la littérature¹⁷². On retrouverait entre les différentes scènes de

¹⁷¹ On a choisi, pour ce chapitre, de s'intéresser essentiellement à la différence entre commission et séance publique, ainsi qu'au déroulement du calendrier parlementaire. Les contraintes institutionnelles ne se limitent pas cependant à ces deux seuls facteurs : tout, de l'emplacement des bureaux à l'agencement de l'hémicycle, du nombre de collaborateurs de groupe aux congés maladie des administrateurs de l'Assemblée, est susceptible de constituer une contingence qui va impacter le débat final. Si l'on a choisi d'étudier celles-ci, c'est uniquement parce qu'il s'agissait de facteurs particulièrement saillants lors de notre analyse, quand les autres ne l'étaient pas. Une méthode différente aurait sans doute mis au jour d'autres facteurs, mais ce chapitre n'a pas vocation à traiter exhaustivement de l'impact du contexte institutionnel sur le débat.

¹⁷² Notamment Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, New Jersey, Chatham House, 1987, ch. 8, ou Ingvar Mattson, « Negotiations in Parliamentary Committees », *The Bargaining Democracy*, Lars-Göran Stenelo et Magnus Jerneck (dir.), Lund, Lund University Press, 1996, p. 131, ou encore Richard F. Fenno, *The Power of the Purse*, Boston, Little, Brown & Co, 1966, p. 196-198 et *Congressmen in Committees*, Boston, Little, Brown & Co., 1973, p. 278-279.

l'Assemblée des différences quant à la conflictualité qui s'exprime dans les prises de parole.

L'observation soutient partiellement cette hypothèse¹⁷³. L'analyse, par exemple, des débats autour de l'avortement sur les différentes scènes où ils ont eu lieu, semble à ce titre édifiante. Comme on aura l'occasion de le développer et d'en expliquer les raisons au chapitre suivant, le thème de l'accès à l'IVG a constitué le moment le plus conflictuel du débat. Faisant appel à une cinquantaine d'orateurs différents, les prises de parole sont nombreuses, longues – plus de deux heures de séance leur sont consacrées – et frôlant la grandiloquence et les effets de manche¹⁷⁴. Les insultes et attaques personnelles y sont légion. Ainsi, la prise de parole de Bruno Le Roux, président du groupe SRC, est interrompue par un député UMP agacé que l'adjectif « nul » ait été lancé par une députée SRC en direction de Christian Jacob, président du groupe UMP, quelques minutes plus tôt. L'incident se transforme en attaque *ad hominem*¹⁷⁵ :

Bruno Le Roux [SRC – Président de groupe] : *Ce débat est certes affligeant...*

Charles de la Verpillière [UMP] : *C'est vous qui provoquez ! C'est vous qui parlez de nullité !*

Christophe Sirugue [Président de séance] : *Mes chers collègues, seul M. Le Roux a la parole.*

Bruno Le Roux [SRC – Président de groupe] : *Monsieur de La Verpillière, je ne parle de nullité ni pour votre groupe ni pour vous-même, mais votre comportement n'est*

¹⁷³ Afin de mesurer la conflictualité des différents moments du débat, on a choisi d'y chercher les passages que Clément Viktorovitch qualifie de « violents » dans « Les commissions parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat : un havre de paix ? », *Parlement[s], Revue d'histoire politique* 2/2010, n° 14, p. 90 - 110 : « Nous définirons donc la violence par l'utilisation d'*argumenta ad personam*, c'est-à-dire de tout élément de discours visant à discréditer, disqualifier ou déstabiliser la personne même de l'interlocuteur – ce qui inclut l'insulte, l'insinuation, l'ironie et la raillerie, sous toutes leurs formes. Une telle définition a ceci de précieux qu'elle permet de discriminer clairement entre ce qui relève ou ne relève pas d'une dynamique de violence discursive. Elle nous amène, il est vrai, à exclure de notre analyse les interactions contenues dans une zone grise du discours, où la tension argumentative s'accroît sans pour autant basculer explicitement dans l'utilisation d'*argumenta ad personam*. ». Nous verrons dans le chapitre 4 que ces moments sont en réalité d'une « violence » toute relative et tiennent en partie à une mise en scène des conflits, dans des circonstances particulières.

¹⁷⁴ A ce titre, on peut par exemple noter que les premiers mots prononcés sur ce sujet, et qui seront à l'image de la suite de la conversation, furent « Nous arrivons à un article profondément délétère et destructurant. » [Extrait du compte-rendu de la séance publique du mardi 21 janvier 2014].

¹⁷⁵ Pour un autres des nombreux exemples d'attaque personnelle au cours du débat sur l'avortement, on peut penser à ces interruptions qui émaillent la prise de parole de Jacques Bompard [NI] sur le sujet :
Emilienne Poumirol [SRC] : Ça suffit !
Danièle Hoffman-Rispal [SRC] : Quelle honte ! [...]
Carole Delga [SRC] : C'est honteux d'oser dire cela dans l'hémicycle ! [...]
Sébastien Denaja [SRC – Rapporteur] : Évidemment, personne ne répondra à M. Bompard, tant le degré d'abjection atteint est élevé...

pas digne d'un député, ni du conseiller d'État que vous avez été à une certaine époque.

Philippe Gosselin [UMP] : *Pas de leçon de morale !* ¹⁷⁶

Le ton est sensiblement différent en commission des Lois. Sur ce même sujet, les orateurs sont bien moins nombreux – 10 au total – et si l'opposition s'exprime, elle le fait sans éclat. Le recours aux attaques personnelles est inexistant, de même que l'emploi d'arguments évoquant des cas particuliers plus ou moins réels et supposés susciter une émotion chez l'interlocuteur. Bien qu'il s'agisse d'une opposition de principe, son expression se cantonne à des arguments juridiques. Ainsi, Jean-Frédéric Poisson [UMP], particulièrement engagé contre ce point du texte, déclare en commission :

Jean-Frédéric Poisson [UMP] : *L'ancienneté de bien des notions de notre droit – telles que la République ou la Constitution – n'est pas une condition suffisante pour les modifier. Le droit ne doit pas nécessairement courir après les évolutions sociales afin de suivre au plus près le comportement de nos concitoyens ; une telle ambition – qui impliquerait de devoir changer une quantité considérable de dispositions – serait porteuse d'importantes perturbations. [...] Comme le souligne Mme Lemaire, le droit à l'avortement possède, dans le droit français, un statut dérogatoire, la loi Veil conditionnant le recours à cette pratique à des difficultés particulières. Vos amendements visent au contraire à en faire un droit comme les autres. Je ne vous conteste pas le droit de le faire, au nom du fait majoritaire, mais de mon point de vue, ce n'est pas justifiable.* ¹⁷⁷

Le constat est encore plus visible lorsqu'il s'agit de comparer la discussion sur cette même mesure au sein de la commission des Affaires sociales. L'idée de supprimer la notion de détresse des conditions d'accès à l'IVG est proposée dans un amendement d'une députée SRC, favorablement accueilli par la rapporteure pour avis, et adopté sans qu'aucune voix ne se soit élevée à son encontre, et ce malgré la présence de plusieurs députés UMP dans la salle¹⁷⁸.

Lorsque l'on observe l'intégralité du débat, on constate que tous des moments où

¹⁷⁶ Extrait du compte-rendu de la séance publique du mardi 21 janvier 2014.

¹⁷⁷ Extrait du compte-rendu de la séance de 9h30 du mercredi 18 décembre 2013.

¹⁷⁸ Voir à ce sujet le compte-rendu officiel de la séance de 16h15 du mardi 17 décembre 2013.

l'on observe des attaques *ad personam* sont, pour le texte qui nous occupe, concentrés dans les séances publiques. On peut donc légitimement penser que les commissions sont moins propices au conflit. Clément Viktorovitch suggère¹⁷⁹ que la moindre conflictualité des commissions tient au fait que les séances, malgré la publicité des débats, ne sont pas ouvertes directement au public, et sont donc moins l'objet des attentions des médias. C'est également une différence de médiatisation qui pourrait expliquer, dans le cas présent, la différence de ton entre la commission des Lois et la commission des Affaires sociales. La commission des Affaires sociales s'étant auto-saisie, pour avis, sur une seule partie du texte, ses travaux présentent bien moins d'intérêt que les travaux de la commission des Lois, qui déterminent la mouture du texte sur laquelle les députés vont travailler en séance. La commission des Affaires sociales est donc moins observée, et, de fait, moins conflictuelle. Il s'agirait donc là d'une question de visibilité, que Viktorovitch explique en ces termes :

*« Le strict huis clos des commissions favoriserait la délibération et la négociation, en permettant aux acteurs de changer d'opinion sans perdre la face. À l'inverse, les débats publics entraîneraient la fossilisation des prises de position, aucun des acteurs ne voulant passer pour un orateur de peu de foi. »*¹⁸⁰

La plus ou moins grande médiatisation du débat entraîne alors une plus ou moins grande occasion de « perdre la face » en cas de changement d'avis.

D'autres explications ont aussi été avancées par les auteurs : Fenno parle d'une attente institutionnelle due au regroupement régulier de spécialistes d'un même domaine et liés par des formes de sociabilités créées par l'habitude, qui encouragent les députés à éviter le conflit¹⁸¹. On peut également suivre les hypothèses de Sjölin et affirmer que la séance publique attirant davantage d'élus, le consensus y est moins facile à atteindre¹⁸².

On peut donc mettre en lumière une différence assez claire de ton des discussions entre les différentes scènes, la commission se prêtant moins aux échanges violents que l'hémicycle. De la même manière, il est possible de dire que l'hémicycle est moins propice aux délibérations que ne l'est la commission.

¹⁷⁹ Clément Viktorovitch, *ibid.*

¹⁸⁰ Clément Viktorovitch, *ibid.*

¹⁸¹ Richard F. Fenno, *Congressmen in Committees*, Boston, Little, Brown & Co., 1973, pp. 278-279.

¹⁸² Mats Sjölin, *Coalition Politics and Parliamentary Power*, Lund, Lund University Press, 1993, p. 132 .

B – La commission et l'art de délibérer

Dans un de ses articles, Clément Viktorovitch, reprenant Habermas¹⁸³, définit la délibération comme « une discussion au sein de laquelle les interlocuteurs prennent deux engagements : justifier d'une part chacune de leurs prises de position, accepter d'autre part de se laisser convaincre par les arguments qui apparaissent les plus solides. Si cette discussion pouvait se dérouler dans un temps suffisamment long pour que l'ensemble des points de vue et arguments aient été échangés, elle ne pourrait alors que mener au consensus sous l'effet de « la force non violente du meilleur argument ». ».¹⁸⁴

La capacité des parlementaires à délibérer, c'est-à-dire à se rallier à la meilleure solution et aux meilleurs arguments, est généralement considérée comme un élément « souhaitable » dans le cadre d'un fonctionnement démocratique des institutions. Or, si l'on cherche, comme le fait d'ailleurs Viktorovitch, les moments de notre débat où un député change d'avis et s'avoue convaincu par la position de celui qui s'opposait à lui, on constate également quelques divergences entre commission et séance publique

On peut tout d'abord commencer par comparer les taux de retrait et de maintien des amendements en fonction de l'arène où l'on se trouve. Cet outil de mesure est imparfait. On a déjà eu l'occasion de le dire¹⁸⁵, le fait pour un député de retirer un amendement ne signifie pas nécessairement qu'il soit convaincu par l'argumentation qu'on vient de lui faire, il peut s'agir, plus symboliquement, d'exprimer une volonté de compromis ou sa loyauté envers l'exécutif, mais on est plus fréquemment face à un changement d'avis à la suite d'une discussion.

Or, on constate que le retrait est légèrement plus fréquemment employé en commission qu'en séance publique (Tableau 14), ce qui peut nous permettre de pressentir une plus forte probabilité de délibérer en commission plutôt qu'en séance.

De fait, l'observation du débat confirme cette première intuition : les exemples de moment de délibération se trouvent beaucoup plus facilement en commission, et mènent d'ailleurs le plus souvent à des retraits d'amendements¹⁸⁶.

¹⁸³ Notamment Jürgen Habermas, *Droit et démocratie : entre faits et normes*, Paris, Gallimard, coll. NRF essais, 1997 et Jürgen Habermas, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, coll. L'Espace du politique, 1987.

¹⁸⁴ Clément Viktorovitch, « Les pépites délibératives au creux du tamis parlementaire. L'exemple du projet de loi de réforme des collectivités territoriales », in Claire de Galember, Olivier Rozenberg et Cécile Vigour (dir.), *Faire parler le Parlement. Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 2014, p. 172 – 173.

¹⁸⁵ Voir à ce sujet le chapitre 1.

¹⁸⁶ On trouve bien sûr également des moments délibératifs conduisant au contraire à l'adoption d'un amendement, d'où l'imperfection du calcul des retraits pour avoir une estimation de la capacité des députés à délibérer. On invite le lecteur à considérer avec les résultats du tableau 14 avec prudence.

Tableau 14 : Part des amendements retirés ou maintenus en commission et séance

	Amendements non adoptés et non tombés	Dont amendements retirés	Dont amendements maintenus	% des amendements retirés
TOTAL	247	105	142	43 %
En commission	119	56	63	47 %
En séance publique	128	49	79	38 %

On peut ainsi par exemple citer le cas de l'amendement CL292 déposé par la commission des Affaires sociales et examiné en commission des Lois. Il s'agit de créer dans le projet un sous-titre évoquant le « droit des femmes à disposer de leur corps ». La mesure étant surtout symbolique et esthétique, le rapporteur émet un avis favorable. Plusieurs députés prennent ensuite la parole afin d'exprimer le risque de contradiction qui existe à parler de droit à disposer de son corps alors que l'Assemblée a adopté la semaine précédente une proposition de loi visant à pénaliser les clients de la prostitution, et donc à affirmer que la prostitution n'entre pas dans le domaine de la liberté sexuelle. On argumente également que le projet pourrait faire penser à la question de la gestation pour autrui. Le rapporteur et la rapporteure pour avis de la commission des Affaires sociales changent alors d'avis pour convenir de l'imprécision de la proposition¹⁸⁷ :

Sébastien Denaja [SRC – Rapporteur] : *Ces réserves méritent d'être entendues. J'ai émis un avis favorable car il ne s'agit que d'insérer un titre dans la loi afin d'en améliorer la lisibilité. Mais le droit des femmes à disposer de leur corps est bien entendu limité par les dispositions du code civil qui garantissent le caractère non patrimonial du corps humain. [...]*

Monique Orphé [SRC – Rapporteuse pour avis] : *Vu les questionnements autour de cette proposition, je retire l'amendement.*¹⁸⁸

¹⁸⁷ Les exemples de délibération en commission sont extrêmement nombreux, et correspondent à une grande majorité des cas de retrait d'amendement. Au hasard, on peut citer l'amendement CL65 défendu par Marie-Georges Buffet [GDR] visant à sanctionner les écarts de salaire entre les hommes et les femmes. Le rapporteur pointe le fait que la rédaction proposée s'oppose à à l'Accord National Interprofessionnel, texte signé avec les partenaires sociaux. L'amendement est retiré.

¹⁸⁸ Extrait du compte-rendu de la séance de 9h30 de la commission des Lois du mercredi 18 décembre 2013.

De tels moments peuvent également se trouver en séance publique. En séance également, les retraits d'amendements sont souvent motivés par des délibérations. Cela demeure cependant moins fréquent.

On note néanmoins que, si la commission semble être un cadre plus propice à la délibération que la séance publique, des variations se font sentir entre la première et la seconde lecture. En effet, la commission compte en première lecture beaucoup plus de retraits d'amendements qu'en seconde lecture (Tableau 15).

Tableau 15 : Part des amendements retirés et maintenus en commission, en première et seconde lecture

	Amendements non adoptés non tombés en commission	Dont amendements retirés	Dont amendements maintenus	% des amendements retirés
TOTAL	119	56	63	47 %
1ère lecture	101	52	49	52 %
2ème lecture	18	4	14	22 %

Cela peut s'expliquer notamment par le fait que la commission en première lecture constitue le début du travail sur le texte : tous les défauts du texte sont encore perfectibles, toutes les critiques prises en compte, puisqu'il y aura d'autres occasions de mieux faire, de mieux rédiger et de présenter un amendement qui cette fois sera adopté. En seconde lecture, l'adoption définitive du texte est très proche, et le moment où il était encore temps d'expérimenter des rédactions est passé, toutes les modifications qui restent à apporter aux textes doivent être étudiées au plus vite, d'où un nombre moindre de retraits.

On a donc deux arènes dans lesquels les débats sur les mêmes sujets se tiennent dans des conditions différentes : la séance publique est plus propice à l'expression des conflits, au besoin par des prises de parole qui peuvent sembler agressives, quand la séance publique est un terrain favorisant l'émergence de consensus et de délibération. Mais outre le ton des débats, les arènes diffèrent également dans le sens qu'ont les amendements défendus en leur sein.

§2 - Fonctions de l'amendement selon les arènes

Selon la scène considérée, le rapport aux amendements des élus diffère. On

constate en effet en premier lieu que la commission est le lieu privilégié pour eux de modification du texte. On remarque ainsi que la commission regroupe la majorité des amendements défendus, 62%, mais également, et plus encore, des amendements adoptés, 77 %, sur l'ensemble du texte (Tableau 16).

Tableau 16 : Part des amendements défendus et adoptés en commission et séance publique

	Amendements défendus	% du total	Amendements adoptés	% du total
En commission	342	62 %	223	77 %
En séance publique	211	38 %	65	23 %
TOTAL	553	100 %	288	100 %

La commission dispose de fait d'un taux d'adoption des amendements bien supérieur à celui de la séance publique (Tableau 17). C'est entre ses murs que s'écrit la majeure partie du texte.

Tableau 17 : Taux d'adoption des amendements en séance publique et en commission

	Amendements défendus	Amendements adoptés	Taux d'adoption
En commission	342	223	65 %
En séance publique	211	65	30 %
TOTAL	553	288	52 %

On peut expliquer ce phénomène par plusieurs raisons, mais notamment par le fait que le type d'amendements¹⁸⁹ majoritairement défendus (Tableau 18) et adoptés (Tableau 19) est en réalité différent d'une arène à l'autre.

L'analyse de ces tableaux nous apprend en effet que les trois quarts des amendements de précision, dont on a déjà vu qu'ils sont des amendements peu rejetés, liés à une amélioration rédactionnelle ou juridique mais non politique, sont défendus et adoptés en commission, qui se dessine alors comme une arène qui se prête davantage à la technicité : on y modifie dès le début du travail le maximum d'erreurs d'écriture, le

¹⁸⁹ Pour revenir à la définition des types d'amendements, voir la seconde section du chapitre 1.

travail de commission permettant de corriger les fautes qui avaient échappé de prime abord aux correcteurs. Ces modifications réclament des amendements nombreux, qui expliquent partiellement le nombre élevé d'amendements défendus en commission.

Tableau 18 : Part des amendements de précision et de modification défendus en commission et séance publique

	Amendements de précision défendus	Part du total des amendements de précision défendus	Amendements de modification défendus	Part du total des amendements de modification défendus
En commission	116	76 %	226	56 %
En séance publique	36	24 %	175	44 %
TOTAL	152	100 %	401	100 %

Tableau 19 : Part des amendements de précision et de modification adoptés en commission et séance publique

	Amendements de précision adoptés	Part du total des amendements de précision adoptés	Amendements de modification adoptés	Part du total des amendements de modification adoptés
En commission	100	76 %	123	79 %
En séance publique	32	24 %	33	21 %
TOTAL	132	100 %	156	100 %

Ces amendements sont par ailleurs typiques du début du travail parlementaire : une fois adoptés, on ne revient plus sur eux, et le texte gagne durablement en qualité rédactionnelle. De fait, les amendements de précision sont beaucoup moins nombreux après la première lecture en commission : 108 amendements de précision sont défendus en commission en première lecture, ils ne sont plus que 20 en séance publique, puis 8 en commission et seconde lecture. On en compte 16 en séance publique en seconde lecture, et la raison en est simple : la navette parlementaire ayant pris beaucoup de temps, le texte est définitivement adopté fin juillet 2014. Les amendements de précision viennent alors modifier une à une les dispositions qui mentionnent explicitement qu'elles doivent être mises en place au 1er juillet 2015, la date étant dépassée.

En ce qui concerne les amendements de modification en revanche, on constate une moins grande différence dans le nombre d'amendements défendus : malgré un plus grand nombre d'amendements défendus en commission, 44 % des amendements sont défendus dans le cadre de la séance publique, soit près de la moitié. C'est alors au niveau de l'adoption que tout change : seul un amendement sur cinq est finalement adopté en séance, 79 % des amendements de modification étant adoptés dans le cadre de la commission. Cela s'explique partiellement par le fait que le travail de commission intervenant avant le travail de séance publique, tous les amendements qui ne soulèvent pas particulièrement de problème ont été adoptés dès cette étape, et les amendements qui y ont été refusés sont fréquemment représentés en séance publique, où ils posent alors les mêmes soucis qu'en commission.

La médiatisation plus importante de la séance publique, l'injonction à se conduire en hérauts¹⁹⁰, en représentant de groupes sociaux, dans cette arène, implique également que la plupart des amendements dont les députés savent à l'avance qu'ils ne seront pas acceptés sont défendus dans ce cadre, comme on l'a déjà relaté plus haut. C'est ainsi qu'on voit à de nombreuses reprises en séance des députés prendre la parole pour défendre des amendements qui n'ont, d'après les discours qu'ils tiennent, pas vocation à être adoptés, mais simplement à soulever une question publiquement¹⁹¹. De fait, les amendements de modification sont présentés en nombre en séance, mais leur taux d'adoption y est bien plus faible qu'en commission.

On peut en déduire que les amendements déposés en commission et en séance ne servent pas exactement le même but pour les élus. En effet, les amendements de commission modifient davantage la rédaction et les effets du texte, en préparent le travail en séance publique, arène plus conflictuelle et moins portée à modifier le texte. Le fait de travailler dans un contexte ou un autre modifie donc les chances qu'ont les députés de modifier le texte qui leur est soumis. Plus largement, on peut conclure que la séance publique et la commission remplissent dans le travail sur le texte un rôle différent, pour la commission un rôle plus technique de rédaction de la loi, pour la séance un rôle qui tient davantage à l'affichage de positions politiques affirmées.

¹⁹⁰ Pour la définition, voir le chapitre 2.

¹⁹¹ On a déjà donné des exemples de ces comportements au chapitre 2, Section 1, §2, B. On peut ainsi citer de nouveau l'amendement défendu par Marion Maréchal – Le Pen [NI] relatif à la mise en place d'un enseignement sur les stéréotypes sexistes au sein des écoles de journalisme, dont la défense commence par « Mon amendement a surtout vocation à mettre le doigt sur une disposition qui m'a un petit peu étonnée. » [Extrait du compte-rendu officiel de la première séance publique du vendredi 24 janvier 2014].

Néanmoins, le calendrier et ses modifications nuancent ces affirmations, et viennent corriger légèrement l'image classique, et partiellement réaliste, de ces deux arènes.

Section 2 : La prise en compte des aléas du calendrier

Le calendrier parlementaire a ses habitudes. Le fait de les suivre ou au contraire de les bousculer modifie sensiblement la tenue du débat (§1) ainsi que les conditions d'adoption des amendements (§2).

§1 - Calendrier, présence et tenue du débat

Le calendrier du débat parlementaire est un facteur très important pour en comprendre le ton et le déroulement. En effet, les particularités du calendrier influent sur la liste des participants au débat (A), mais également sur son contenu (B).

A – Désordres temporels et ubiquité des députés

Le débat qui nous intéresse présente une temporalité tout à fait particulière, qu'il convient de prendre en considération. Les travaux de commission, en première comme en seconde lecture, ont lieu des mardis et mercredis, jours traditionnels de réunion des commissions, ou a minima de présence des élus dans l'hémicycle. Les travaux en séance présentent en revanche un caractère plus exceptionnel : en première lecture, les débats sont entamés un lundi en fin d'après-midi jusqu'à plus d'une heure du matin, ils sont interrompus durant la journée du mardi et reprennent le mardi à 21h30, jusqu'à près d'une heure de nouveau. Interrompus le mercredi et le jeudi, ils font l'objet de toutes les discussions de l'Assemblée le vendredi. En seconde lecture, le sujet est débattu un jeudi soir, du début de soirée jusqu'à plus de minuit et demi.

Le caractère à la fois saccadé et tardif des débats peut être considéré comme inhabituel. Il fait l'objet de nombreuses critiques de la part des députés au cours du débat¹⁹², mais aussi d'un agacement non-dissimulé des élus en privé¹⁹³. Un rappel au règlement est même fait par le groupe GDR au début de la seconde lecture en ces

¹⁹² La ministre elle-même reconnaît le caractère inhabituel de cet arrangement en conclusion de la première lecture et revenant sur la semaine écoulée pour en souligner les victoires : « Le calendrier – des débats saucissonnés sur toute la semaine – nous est apparu un peu préoccupant. » [Extrait du compte rendu de la deuxième séance publique du vendredi 24 janvier 2014].

¹⁹³ Ainsi, une députée SRC nous disait à propos de l'organisation du calendrier de l'Assemblée : « Regardez l'exemple du projet de loi « Égalité », ça a été le pire. On l'a commencé le lundi, ça a été interrompu le mardi, on a repris un petit bout le mercredi soir, ré-interrompu le jeudi, repris un bout le vendredi... Il est probable que ce serait pas arrivé avec un texte économique. Quand même. Trop sérieux ». [Extrait d'entretien du 26 février 2014, à l'Assemblée nationale, 10 heures].

termes :

Marie-Georges Buffet [GDR – Porte-parole] : *En première lecture déjà, la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes a vu son planning bousculé, y compris pour faire passer une loi de lobbying sur les moniteurs de ski. Cela recommence aujourd'hui. Nous nous retrouvons à siéger en fin d'après-midi et ce soir, ce qui ne permet pas à davantage de nos collègues de participer à ce débat, pourtant très important, dans un contexte de poussée des idées conservatrices contre l'égalité des femmes et des hommes. Je tiens donc à exprimer le mécontentement du groupe GDR, et je souhaite que nous soyons écoutés par la présidence.*¹⁹⁴

Outre le fait qu'il soit révélateur de la place qu'occupe ce texte dans la hiérarchie des débats qu'on ait choisi d'en découper la discussion et de la placer sur les plages horaires les moins commodes, cela a aussi un effet sur les députés présents.

En commission des lois en première lecture, la discussion est divisée en deux séances, une qui a lieu le matin, entre 9h30 et 13h15, et une seconde l'après-midi, de 14h30 à 17h45. Or, le règlement intérieur de l'Assemblée nationale¹⁹⁵ ne réserve aux travaux de commission que la matinée du mercredi, le mercredi après-midi étant traditionnellement réservé à la séance hebdomadaire de questions au gouvernement. Retransmise en direct à la télévision, la séance de questions constitue une occasion d'être visible, et de prendre la parole pour interroger à propos de problèmes touchant spécifiquement sa circonscription etc. Il s'agit d'un moment où la fréquentation de l'hémicycle est toujours particulièrement forte. De fait, les commissaires des Lois se retrouvent placés dans la situation de devoir choisir entre assister à la réunion de leur commission, ou à la séance de questions au gouvernement, et nombreux sont ceux qui font le choix de l'hémicycle : 65 députés signent la feuille de présence le matin, ils ne sont plus que 25 à le faire pour la séance de l'après-midi, et l'observation de cette seconde séance nous montre que les élus présents désertent la salle au fur et à mesure que les dispositions qui les intéressent sont adoptées, et que les questions s'enchaînent dans l'hémicycle. A la fin de l'après-midi, une petite moitié des députés présents initialement sont restés.

En ce qui concerne la séance, là aussi, le calendrier a un impact non-négligeable

¹⁹⁴ Extrait du compte-rendu de la deuxième séance publique du jeudi 18 juin 2014.

¹⁹⁵ Article 50, alinéa 3, Règlement intérieur de l'Assemblée nationale en sa rédaction de janvier 2015.

sur la liste des députés présents. En effet, le règlement de l'Assemblée nationale précise, à l'article 50 alinéa 1 : « L'Assemblée se réunit chaque semaine en séance publique le matin, l'après-midi et la soirée du mardi, l'après-midi et la soirée du mercredi ainsi que le matin, l'après-midi et la soirée du jeudi ». Les séances rajoutées le lundi ou le vendredi constituent, si ce n'est une rareté, au moins une minorité de cas¹⁹⁶. De fait les députés consacrent généralement ces journées à leur circonscription ou à leurs autres activités, ils prennent des rendez-vous qu'il leur est ensuite compliqué de décaler si l'examen d'un texte prend plus de temps que prévu¹⁹⁷. Or, l'observation des séances montre que le mardi soir, seul jour « normal » de séance dont ait bénéficié ce texte, l'hémicycle est relativement fréquenté, on estime à autour de 160 le nombre de députés qui sont présents à un moment ou à un autre dans l'hémicycle lors de cette séance. Les bancs sont beaucoup moins fournis lors des séances du lundi, moins de 60 députés sont présents, et ils ne sont plus que le tiers le vendredi, environ 25¹⁹⁸.

De fait, au-delà de la simple question de la scène dans laquelle on se trouve, la fréquentation est également fonction du calendrier de l'institution. Or, la fréquentation est directement liée à la tenue du débat¹⁹⁹.

B – Influence du calendrier sur le ton selon les arènes

Les choix de calendrier influencent la participation au débat, et en conséquence

¹⁹⁶ L'analyse de l'agenda de 18 semaines de travaux parlementaires en 2015 montre par exemple 8 lundis et 6 vendredis travaillés, soit moins de la moitié des lundis, et un tiers des vendredis.

¹⁹⁷ C'est en tout cas ce que nous expliquait une députée SRC : « En général, le vendredi on est tous en circonscriptions. Donc il faut vraiment qu'on ait travaillé sur un texte pour rester dans l'hémicycle... Enfin imaginez, vous habitez... Moi je vois bien, j'habite à 900 kilomètres, je vais pas rester pour un vendredi après-midi juste pour lever la main pour un texte si je l'a pas travaillé moi-même. » [Extrait d'entretien du 26 février 2013, à l'Assemblée nationale, 10 heures].

¹⁹⁸ Les estimations des présence en séance publique sont particulièrement difficile à réaliser, et par conséquent à considérer avec précaution : aucune liste ne marquant la présence ou non des députés, on a réalisé ces estimations à partir du nombre de députés qui prennent la parole au cours de la séance considérée, du nombre de votant au cours d'un scrutin public pour la séance du mardi soir et du compte approximatif des sièges occupés sur les vidéos des débats. Néanmoins, les députés allant et venant en permanence au cours de la discussion, le nombre des présents ne cesse de varier, et il est difficile d'avoir une idée plus précise du nombre de députés qui assistent effectivement aux débats. Néanmoins, le taux de présence étant, dans le cas qui nous occupe, clairement très différent d'une séance à l'autre, on se permet de donner des chiffres qui ne sont qu'approximatifs afin de donner au lecteur une idée du phénomène dont on parle.

¹⁹⁹ Il est à noter à la fin de ce développement que ce calendrier recouvre exactement la séparation que l'on a pu faire entre sujets plus ou médiatisés : l'IVG a été débattue le mardi soir, sur l'horaire de séance habituel, le congé parental et les questions de droit du travail le lundi, jour relativement extraordinaire, et les sujets les moins médiatiques comme ceux touchant le sport ont été traités le vendredi toute la journée. De fait, il est impossible déterminer ce qui relève de l'influence du sujet, et ce qui relève de l'influence stricte du calendrier. On pense cependant que les deux facteurs influent, et confortent mutuellement leurs effets, sans que l'on puisse véritablement quantifier lequel de l'un ou de l'autre phénomène est le plus important.

la tenue de celui-ci, ce qui vient nuancer les conclusions qu'il nous était permis de tirer sur les différences entre la séance publique et la commission.

Ainsi, on a pu conclure plus haut que le travail en commission est plus propice à la délibération que ne l'est le travail en séance publique, et cette affirmation reste vraie. Néanmoins, les aléas du calendrier rendent la délibération plus ou moins probable. De fait, lorsque la commission fonctionne de manière classique, le mercredi matin, avec la majorité de ses membres, la dynamique de délibération est très sensible. En revanche, le mercredi après-midi présente d'autres caractéristiques. Les députés étant bien moins nombreux, seuls les spécialistes de la question demeurent, qui partagent une grande partie de leur vision sur le texte et entre lesquels l'opposition est plus rare. Les moments où il est nécessaire pour l'un d'eux de changer d'avis sont de fait moins fréquents.

De plus, le fait que se déroule dans l'hémicycle un autre événement donne aux travaux de commission un caractère d'urgence : à plusieurs reprises, le président de commission demande aux députés de réduire au minimum leurs argumentations afin qu'ils puissent tous rejoindre l'hémicycle pour le scrutin public qui aura lieu à la fin des questions au gouvernement²⁰⁰. Les avis du rapporteur sont moins, voire ne sont plus du tout justifiés, et les députés présentent leurs amendements sans les argumenter, ce qui retire au tout son caractère délibératif. On en arrive, à la fin de la séance, à des échanges qui ne relèvent que du tri des amendements, où le compte-rendu officiel ne relève aucune autre intervention que la mise en discussion de l'amendement, l'avis du rapporteur, et le résultat des votes. Par exemple :

*La Commission **adopte** l'amendement de suppression CL213 du rapporteur.*

*En conséquence, l'article 22 quinquies est **supprimé** et l'amendement CL16 **tombe**.*

La Commission est saisie de l'amendement CL140 de Mme Françoise Guégot.

Françoise Guégot [UMP – Porte-parole] : Il s'agit de la représentativité des femmes dans les organisations syndicales.

Sébastien Denaja [SRC – Rapporteur] : Défavorable.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** l'amendement CL139 de*

²⁰⁰ Entre autres, dès le début de la séance, « Chers collègues, notre horaire étant très serré, je vous invite à la concision et, en particulier, à ne pas lire des contributions écrites. », puis plus tard, reprenant une députée intervenante : « Vous connaissez comme moi l'organisation des travaux de la séance publique et vous savez que nous sommes appelés à des votes dans l'hémicycle. J'ai demandé que, pour tenir compte de nos contraintes horaires, les orateurs veuillent bien s'astreindre à la concision. » [Extraits du compte-rendu de la séance de 14h30 de la commission des lois du mercredi 18 décembre 2013].

La commission reste une arène plus encline à la délibération que la séance publique, mais un calendrier bousculé peut perturber cette règle et ramener la commission au rôle de tri des amendements.

Il en est de même pour la séance publique : elle concentre en effet, à elle-seule, toutes les occasions d'attaque *ad personam* du débat, et est donc de loin plus propice au conflit que ne l'est la commission. Cependant, elle concentre également toutes les occasions de faire de l'esprit pour les élus.

Les moments « agressifs » et les traits d'esprit qui visent à détendre l'atmosphère n'interviennent évidemment pas dans le même temps, et la présence des seconds ne fait que confirmer nos hypothèses sur les premiers. En effet, on a dit que la tension est fonction de la médiatisation et du nombre de députés présents lors des débats sur un sujet, et est donc plus susceptible d'intervenir en séance plutôt qu'en commission, et notamment sur les sujets les plus médiatisés et attirant le plus de présence. De la même manière, l'humour est symptomatique, en séance publique, d'un débat peu suivi, ayant lieu sur des plages horaires peu commodes, et où le nombre très restreint de députés facilite l'expression de la camaraderie. On trouve ces instants plus détendus, pour quelques-uns le lundi soir à minuit passé, mais principalement le vendredi après-midi²⁰² ainsi qu'en seconde lecture, moments qui sont les moins médiatisés et les plus désertés. On assiste ainsi en seconde lecture à un échange très détendu, le rapporteur prenant la parole pour exprimer son avis défavorable à un amendement défendu par le groupe écologiste :

Sébastien Denaja [SRC] : *Tout à l'heure, lors d'une suspension de séance, le président de la commission des lois nous a rappelé la mémoire de Guy Lux. (Sourires.) Au moment de répondre à votre question, me vient à la mémoire non pas l'émission citée par M. Urvoas, c'est-à-dire Ring Parade, mais le fameux Schmilblick. Comme dans cette émission, il faut trouver ce qu'est le Schmilblick ! En l'occurrence, ce sont les*

²⁰¹ Extrait du compte-rendu de la séance de 14h30 de la commission des lois du mercredi 18 décembre 2013.

²⁰² Par exemple, lorsque le président de séance donne la parole à une députée SRC pour défendre un amendement, celle-ci la refuse, considérant l'amendement comme déjà défendu. Le rapporteur prend ensuite la parole pour déclarer : « C'est un amendement très important qui vient d'être ainsi défendu par Axelle Lemaire... », entraînant des rires dans l'hémicycle. [Extrait du compte-rendu de la deuxième séance publique du vendredi 24 janvier 2014].

règles de suppléance ou de remplacement des conseillers communautaires [...]

Najat Vallaud-Belkacem [Ministre] : *Contrairement à M. le rapporteur et à M. le président de la commission des lois, je n'ai pas connu Guy Lux. (Rires.) [...]*

Sergio Coronado [Ecolo – Porte-parole] : *Pour ma part, j'ai bien connu Guy Lux. (Rires.)*

Catherine Coutelle [SRC – Président Délégation droits des femmes] : *Il y a là un vrai clivage entre générations !*

Sergio Coronado [Ecolo – Porte-parole] : *[...] Quand on a connu Guy Lux, il ne faut pas essayer de l'imiter dans cet hémicycle ! (Sourires.)* ²⁰³

Ces moments de détente partagée ne se retrouvent que très peu en commission, qui bénéficie pourtant par nature d'un public limité et d'une médiatisation plus faible.

On peut en conclure que plus que le ton lui-même des débats, c'est leur objectif qui diffère d'une scène à l'autre. La commission étant faite pour préparer le texte débattu en séance publique, elle est plus propice à la délibération, mais l'accélération du calendrier peut lui retirer cette caractéristique et rendre le débat très expéditif. La séance publique a à l'inverse pour but de prendre des décisions potentiellement définitives sur le texte en question, et cristallise donc davantage les oppositions fortes. Plus médiatisée, il y est plus fréquent de voir mis en scènes des clivages sous forme de critiques dirigées personnellement, mais lorsque les séances se tiennent en dehors des agendas des députés et que la salle est désertée, les oppositions sont si faibles que la détente s'installe, la majeure partie du texte ayant déjà été décidée antérieurement.

L'endroit où le débat a lieu, le moment de la procédure, mais également le jour et l'heure du débat, ont donc une influence considérable sur son ton et sa tenue, mais également, comme on va pouvoir le voir, sur la capacité d'amendement des élus.

§2 – Absentéisme et rédaction

L'écriture du texte s'en ressent également, lorsque le calendrier est bousculé. En l'occurrence, les amendements ne sont pas également défendus selon les moments (A), ni également adoptés (B).

A – La multiplication des amendements non-défendus

Les jours et heures auxquels sont organisées les séances de travail influent sur la

²⁰³ Extrait du compte-rendu de la troisième séance publique du jeudi 26 juin 2014.

participation des députés. Or, cette participation a un impact direct sur l'écriture du texte.

En premier lieu, les amendements devant être déposés à l'avance et avant de connaître le calendrier exact du débat, qui est parfois décidé avec précision le jour même, les amendements déposés le sont indépendamment de la possibilité du député-auteur à être effectivement présent lorsque sera venu le moment de les défendre. De fait, c'est un nombre plus ou moins important de propositions qui sont abandonnées sans avoir été débattues, et qui n'ont donc pas eu la chance de pouvoir intégrer le texte, ou d'être au moins portées à l'attention des députés. En commission des lois en première lecture par exemple, on compte 10 amendements déposés et non défendus pour ce qui concerne la séance de la matinée, qui a lieu sur les horaires habituels de la commission. Lors de la séance de l'après-midi, qui a lieu en même temps que la séance de questions au gouvernement, le nombre de ces amendements non soutenus a triplé²⁰⁴, le nombre de députés présents en commission ayant été dans l'entrefaite divisé par trois.

Il en est de même en séance publique. Bien que l'on ne puisse avec précision compter les amendements non-soutenus, puisque, comme on a déjà eu l'occasion de le préciser, la liste des amendements déposés n'est pas connue pour la séance publique, qu'ils ne sont pas mentionnés au compte-rendu officiel, et que le président de séance ne les évoque pas toujours à voix haute, on remarque qu'à aucun moment lors de la séance du mardi 21 janvier il n'est fait mention dans l'hémicycle d'un amendement non-soutenu pour cause d'absence de ses auteurs. A l'inverse, on compte dans les vingt premières minutes de la deuxième séance du vendredi 24 janvier au moins cinq amendements non soutenus pour 4 amendements soutenus, et cette tendance semble globalement se confirmer sur la suite de la séance.

De fait, certains amendements sont empêchés d'être débattus à cause des horaires où est placée leur discussion, bien qu'on puisse également supposer que si ces amendements avaient été cruciaux pour leurs auteurs, ces derniers auraient fait en sorte d'être présents pour les défendre quelles que soient leurs obligations par ailleurs, et que s'ils avaient pu être adoptés, les signataires en auraient été beaucoup plus nombreux, et donc que l'un d'entre eux aurait toujours été présent. Mais ils n'en demeurent pas moins des amendements qui ne sont pas débattus, et dont l'absence a au moins pour effet de raccourcir le temps du travail sur le texte et le nombre de questions auxquelles les députés ont à réfléchir. Le nombre d'amendements débattus n'est donc pas seulement

²⁰⁴ Pour atteindre exactement 29 amendements non soutenus.

fonction de l'arène, il est aussi fonction du calendrier.

Outre que les amendements présentés ne sont pas exactement les mêmes, les conditions d'adoption varient également.

B - Absentéisme et inversion provisoire du rapport de force

Le taux de présence des députés varie, comme on a eu l'occasion de le dire, d'une séance à l'autre, en fonction de la date et de l'heure de celle-ci. Or, l'absentéisme plus ou moins fort des élus modifie les rapports de force entre législatif et exécutif, et donc les conditions d'adoption des amendements. En effet, si l'on observe les amendements adoptés sans le soutien du gouvernement, qui correspondent aux moments où les députés sont capables d'imposer leur volonté à la ministre, on constate des différences notables selon les jours²⁰⁵.

C'est sans surprise le vendredi que l'on compte le plus d'amendements adoptés ayant reçus des avis défavorables : on en compte huit ce jour-là, contre trois le lundi ou le mardi, et le vendredi est le seul jour où l'on trouve des amendements ayant été adoptés malgré un double avis défavorable, donné à la fois par la ministre et par le rapporteur. Lorsque l'on observe les débats au moment de ces adoptions, on constate en effet qu'il reste dans l'hémicycle moins d'une dizaine de députés pour prendre les décisions sur les amendements. Le poids du vote de chacun est alors particulièrement important, et on arrive à des cas où un amendement, reçu par deux avis défavorables qui ne sont pas contestés par l'auteur de l'amendement, sur lequel personne ne prend la parole une fois les avis prononcés, est tout de même adopté, à une courte majorité d'un député²⁰⁶.

Il ne s'agit plus, à ce stade de la discussion, que des députés SRC, plus aucun autre groupe parlementaire n'étant représenté dans l'hémicycle en cette fin de vendredi après-midi, et la capacité des députés à aller à l'encontre de la ministre semble beaucoup plus grande que dans les autres moments du débat. Cette capacité d'opposition est également beaucoup moins efficace à long terme. En effet, si l'on observe le sort qui est réservé aux amendements adoptés malgré un avis défavorable, on constate que tous les

²⁰⁵ Les amendements débattus en commission ne sont pas soumis à l'avis du gouvernement, seul le rapporteur le donne. Lorsque le gouvernement y est représenté, ce qui n'est pas le cas dans la majorité des réunions de commission qui nous occupent, le ministre peut prendre la parole sur la proposition faite, mais il n'a pas à donner d'avis favorable ou défavorable comme il le fait en séance publique. Les commissions ne peuvent donc être analysées avec cette méthode.

²⁰⁶ C'est typiquement le cas, sur l'article 19 portant sur la féminisation des exécutifs des fédérations sportives, de l'amendement défendu par Sylvie Tolmont [SRC – Rapporteuse pour avis] visant à imposer 50% de femmes dans les exécutifs des fédérations, au lieu des 40% initialement prévus.

amendements qui ont été dans cette situation le lundi ou le mardi soir figurent dans le texte définitivement adopté au terme du processus législatif. En ce qui concerne les amendements adoptés le vendredi en revanche, six des huit amendements sont supprimés en deuxième lecture par le Sénat, dans un mouvement qui semble en quelque sorte corriger les décisions peut-être trop facilement prises par leurs collègues de la chambre basse.

De fait, le calendrier, en renforçant ou atténuant l'absentéisme des élus, influence la capacité des députés à passer outre l'avis du gouvernement. Cette transgression reste cependant limitée et provisoire, les dispositions allant trop drastiquement à l'encontre du projet ministériel et n'étant soutenues que par une poignée de députés sont généralement corrigées dans la suite du parcours législatif.

Le moment, le contexte dans lequel les députés se réunissent pour écrire la loi est donc un facteur important dans la compréhension des débats parlementaires : le ton et la façon d'écrire changent d'une part en fonction des arènes et des étapes de la procédure, qui sont pour chacune dotées d'un but spécifique et différent des autres, et d'autre part selon le jour ou l'heure où interviennent ces étapes, qui accentuent ou infirment les tendances propres à ces étapes procédurales.

Une fois mesurée l'influence qu'ont sur le débat l'appartenance partisane, les caractéristiques personnelles des élus, et le moment des discussions, il nous reste en dernier lieu à nous pencher sur le contenu des échanges, et à considérer l'importance du sujet du débat.

Chapitre 4 : Les thèmes débattus : médiatisation et saillance politique

Le débat qui nous occupe ici est un débat transversal, il traite de thématiques aussi différentes que le droit du travail, la régulation d'internet, la parité en politique, l'avortement ou les concours de beauté pour adolescentes. Or, le sujet traité influence considérablement la tenue du débat : la plus ou moins grande médiatisation de la question définit une sorte de hiérarchie de l'importance des sujets en terme de visibilité pour les élus, et modifie de fait la liste des participants et les stratégies qu'ils adoptent (Section 1). D'autre part, l'implication différente qu'ont les groupes politiques sur les divers thèmes abordés affecte directement la capacité législative des élus (Section 2).

Section 1 : L'impact de la médiatisation sur le ton du débat

L'intérêt plus ou moins grand que les médias portent aux différents points abordés par le texte permet d'établir une hiérarchie des sujets en fonction de leur intérêt en termes de visibilité pour les élus (§1). Une fois cette hiérarchie établie, on peut constater des différences de comportements en fonction de la médiatisation du sujet abordé (§2).

§1 – Repérer la hiérarchie des sujets

Il est possible de faire une liste des sujets abordés par le projet de loi et plus ou moins saisis par les médias (A). La différence de statuts des intervenants selon ces sujets dessine une claire hiérarchie des thématiques abordées dans la représentation des élus (B).

A – Mesure de la médiatisation des sujets

On a déjà eu l'occasion de le dire, les questions relatives aux droits des femmes ne sont pas en elles-mêmes des questions particulièrement valorisées pour les députés : les spécialistes de cette question ne sont pas ceux qui ont vécu pour le moment une carrière politique très impressionnante²⁰⁷, et les élus affirment eux-mêmes le peu de cas qui est fait de ce genre de débats par leurs collègues²⁰⁸.

²⁰⁷ Ainsi qu'on a pu le voir dans la première section du chapitre 2.

²⁰⁸ On peut ainsi citer les mots de deux députées SRC : « Pour la plupart des hommes politiques, ce qui est important, ce sont les finances, l'économie, le reste, c'est du détail, c'est des histoires de bonnes femmes. » ou « Les hommes considèrent ça comme dévalorisant, de traiter de ces questions-là, enfin en tout cas, c'est comme ça que je le ressens. Ce ne sont pas des choses sérieuses, les choses sérieuses, c'est l'argent, l'agriculture, l'urbanisme... » [Extraits d'entretiens du 26 février 2014, à 10 heures et 11 heures 30]. On peut également considérer le fait que ces questions relèvent le plus souvent de

Tableau 20 : Fréquence d'apparition de certains des aspects du débat, sélectionnés à titre d'exemple, dans la presse écrite ²⁰⁹

Thème abordé	Nombre d'occurrences
IVG	60
Modification du congé parental	51
Parité en politique	43
Lutte contre les violences conjugales	33
Parité dans les fédérations sportives	6
Redéfinition de l'inceste	4
Modification du dispositif de signalement sur internet	2
Définition d'un délit général de harcèlement	2
Modification des statuts de la Banque Publique d'Investissement	1

Or, sur le texte qui nous intéresse, il s'avère que certains points retiennent davantage l'attention de la presse et de la société civile. Ces questions sont donc revalorisées auprès des élus, puisqu'elles deviennent un enjeu de visibilité.

Lorsque l'on analyse les 106 articles qui composent notre corpus de presse, on constate que certains sujets reviennent bien plus fréquemment que d'autres sous la plume des journalistes (Tableau 20). Il convient tout d'abord de noter que le sujet spécifique de l'IVG est le seul à avoir soulevé des contestations dans l'opinion publique : son introduction dans le texte coïncide avec la présentation d'un projet de loi espagnol discuté en décembre 2013²¹⁰, en même temps que les travaux de commission

commissions qui demeurent peu valorisées, comme la commission des affaires culturelles ou la commission des affaires sociales. A leur sujet, Marc Abélès constatait en 2001 : « On envoie les femmes de préférences aux Affaires culturelles, familiales et sociales et à la Production et aux Échanges. Si elles siègent aussi en nombre plus limité à la commission des Lois, les Affaires étrangères, la Défense et les Finances demeurent l'apanage des hommes. [...] A mettre en regard de l'égalitarisme affiché, le peu d'empressement des députés mâles à partager les responsabilités et à ouvrir les commissions les plus valorisées à leurs consœurs, on mesure le chemin qu'il reste à parcourir. » Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2001, p. 52.

²⁰⁹ On a repéré en tout 20 sujets différents qui ont été parfois abordés dans un ou plusieurs des 107 articles analysés. On a cependant choisi de ne citer que les sujets les plus et les moins médiatisés, tous les autres sujets entrant de fait dans une catégorie intermédiaire.

²¹⁰ En décembre 2013, le ministre de la justice espagnol, Alberto Ruiz-Gallardón, présente en conseil des ministres le projet de loi dit « de protection de l'enfant conçu et des droits de la femme enceinte » (« Ley Orgánica de Protección del Concebido y los Derechos de la Embarazada »), qui prévoit notamment de réduire la possibilité d'avorter aux seuls cas de viol et de risque vital pour la mère, constaté par deux médecins. Ce projet soulève des contestations en Espagne, mais aussi en France. La question des conditions d'accès à l'avortement, qui ne figure pas initialement dans le projet de loi qui nous occupe, est intégré au texte en première lecture en commission, et l'exemple de l'Espagne sera

des lois en première lecture, et allant dans le sens d'une restriction drastique de l'accès à l'IVG. La décision symbolique de supprimer la notion de détresse dans les conditions d'accès à l'IVG a déclenché des réactions, puisqu'une « Marche pour la Vie » est organisée à Paris avec le soutien du Pape, à la veille du débat en séance publique du projet de loi à l'égalité réelle entre les hommes et les femmes, afin de protester contre l'avortement et contre les dispositions prévues par le texte à ce sujet. Il s'agit donc assez logiquement du point clivant du projet.

La différence de reprises par les médias des thématiques abordées par le texte reprend également en partie les hypothèses d'Alejandro Mújica et d'Ignacio Sánchez-Cuenca²¹¹ : les sujets relevant des droits humains et des libertés fondamentales, comme ici l'avortement ou, dans une moindre mesure, le congé parental, sont beaucoup plus clivants que les sujets plus techniques, notamment les modifications du Code Pénal ou les modifications institutionnelles. Ils font appel à l'idéologie avant l'expertise, et les partis jouent sur ces thèmes un rôle de représentation des valeurs des groupes sociaux. Ils sont donc soumis à une surveillance plus intense. De ces deux sujets, l'accès à l'avortement est celui qui est le plus médiatisé et le moins technique, quand le congé parental, malgré sa sensibilité importante aux arguments idéologiques, comporte néanmoins un volet technique relatif au fonctionnement des Caisses d'Allocations Familiales.

invoqué à de multiples reprises dans l'hémicycle pour défendre la pertinence cet article.

²¹¹ « Nous avons classé le contenu des lois en cinq catégories : (1) les libertés fondamentales (avortement, vie privée, honneur, habeas corpus, éducation, liberté d'association et de réunion) ; (2) les institutions (les règlements des institutions tels que le Conseil Constitutionnel, le Conseil d'État, la Cour des comptes et autres) ; (3) (Code pénal, Code civil, Code de la justice militaire, règles de procédures) ; (4) règles relatives aux élections et aux partis politiques (système électoral et fonctionnement interne des partis) et (5) les questions territoriales, y compris les relations entre l'État central, les collectivités locales et les institutions internationales (notamment l'Union Européenne). [...] La catégorie (1) est la moins à même de susciter le consensus : les lois portant sur les libertés fondamentales sont très visibles, et les partis ont peu de marge de manœuvre. À l'inverse, les catégories (2), (3) et (4) sont plus techniques et procédurales, et de fait moins saillantes. De plus, comme les positions idéologiques ne constituent pas un élément prédictif de la position que les partis peuvent prendre sur ces questions, on peut dire qu'ils ont alors considérablement plus de marge. », ou dans le texte « We have classified the contents of organic laws into five categories: (1) basic rights (abortion, privacy, honour, habeas corpus, education rights, rights of association and assembly); (2) institutions (the internal rules of bodies such as the constitutional court, the state council, the court of finance, and others); (3) legal (penal code, civil and military codes, procedural rules); (4) electoral and party rules (rules on the electoral system and the internal functioning of parties); and (5) territorial issues, including relations between the central state and both regional governments and international institutions (especially the European Union (EU)). [...] Category (1) is the least prone to consensus: laws about basic rights are highly visible and parties have little room for manoeuvre. On the other hand, categories (2), (3) and (4) are more technical or procedural, and hence less salient; furthermore, as ideological positions are not a good predictor of the stance parties may take on these issues, it can be argued that parties have considerable leeway. » Alejandro Mújica et d'Ignacio Sánchez-Cuenca, *Consensus and Parliamentary Opposition: The Case Of Spain*. *Government and Opposition*, vol. 41, n°4, 2006, p. 86 – 108.

On peut voir une certaine hiérarchie se dessiner ici, entre des sujets très médiatisés et des sujets qui ne sont presque pas relayés auprès du grand public, hiérarchie qui semble confirmée par les caractéristiques des intervenants sur les différents thèmes.

B – Hiérarchie des sujets, hiérarchie des intervenants

La médiatisation importante d'un sujet appelle en effet une participation toute particulière, qui démontre l'attention que les députés portent à ce genre de thématiques. On constate notamment que le nombre d'intervenants y est particulièrement élevé (Tableau 21).

L'article 5 quinquies, qui supprime la mention de la notion de détresse dans les conditions du recours à l'IVG en est un parfait exemple : de loin l'article le plus relayé dans les médias, ce sont, au cours du débat, 56 députés différents qui prennent la parole sur ce sujet à un moment ou à un autre, pour défendre une position ou interrompre un orateur. De la même manière, sur l'article 2 portant sur la réforme du congé parental dans le but d'inciter au partage de celui-ci entre les deux parents et deuxième article le plus fréquemment expliqué dans les journaux, 20 députés différents prendront la parole. Pour comparaison, seuls 9 députés différents ont participé, en commission ou en séance publique, en première ou seconde lecture, à la discussion sur le deuxième chapitre du Titre IV de la loi, portant sur « L'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sportives », imposant notamment la parité dans les fédérations sportives mais également dans les ordres professionnels, les chambres de commerce, chambres d'agriculture, chambres consulaires, conseils d'administration des grandes entreprises privées répondant à certaines conditions, et comptant, à lui seul, 15 articles différents. La modification des droits et obligations du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel mobilise en tout et pour tout deux élus sur l'ensemble du texte, de même lorsqu'il s'agit d'autoriser le gouvernement à légiférer par ordonnance sur certains sujets, ou de débattre de l'instauration de la parité dans les chambres consulaires.

Le nombre de participants n'est pas toujours aussi strictement corrélé au degré de médiatisation d'un domaine, et certaines questions peuvent être perçue comme importantes par les élus malgré le peu d'intérêt des médias pour elles²¹².

²¹² C'est le cas par exemple de l'épineuse question de la modification du dispositif de signalement des contenus inappropriés sur internet : ce seul article mobilise 9 orateurs différents, alors qu'il est l'un des sujets les moins repris dans les médias, mais la moitié de ces orateurs sont des membres différents du groupe écologiste, particulièrement mobilisé sur les questions de libertés numériques, qui se succèdent pour prendre la parole sur une question qui leur importe particulièrement.

Tableau 21 : Nombre d'intervenants sur chaque thème en fonction de sa médiatisation

Thème ²¹³	Nombre d'occurrences dans la presse	Nombre d'intervenants différents au cours du débat
IVG	60	56
Congé parental	51	20
Parité en politique	43	15
Violences ²¹⁴	33	27
Impayés de pension alimentaire	28	9
Égalité professionnelle et discrimination	24	17
Modification des règles d'attribution des marchés publics	16	12
Parité dans les conseils d'administration	14	5
Lutte contre les stéréotypes sexistes dans les médias	11	6
Imposition de la garde alternée	11	7
Droits des pères	10	10
Parité dans les fédérations sportives	6	3
Parité dans les Académies	6	5
Obligation pour l'administration de s'adresser aux femmes par leur nom de naissance	5	2
Suppression de la notion de « bon père de famille »	5	3
Redéfinition de l'inceste	4	5
Modification du dispositif signalement sur internet	2	7
Prostitution	2	3
Délit général de harcèlement	2	5
Modification des statuts de la Banque Publique d'Investissements	1	5

Le tableau 21 nous montre ainsi que la corrélation entre le nombre d'intervenants

²¹³ Il s'agit ici de la liste des thèmes tels que trouvés mentionnés dans notre corpus de presse. Certains points du texte ne sont tout bonnement jamais mentionnés dans les médias, comme l'autorisation de la prise d'ordonnance par l'exécutif citée plus haut, et ne font donc pas partie de la liste.

²¹⁴ Cet item est particulier dans le sens où il regroupe à lui seul 7 des 23 articles de la loi, qui ne sont pas détaillés séparément dans les médias. Le nombre d'intervenants en est donc logiquement plus élevé.

et la médiatisation n'est pas absolue. La tendance est cependant relativement nette : les sujets qui n'apparaissent que très épisodiquement dans la presse regroupent moins de dix intervenants, quand les sujets que l'on retrouve plus fréquemment dans les articles en attirent jusqu'à plusieurs dizaines. On repère ainsi une certaine stratégie de visibilité : il est des sujets sur lesquels il est particulièrement « bon » de s'être exprimé, de s'être rendu visible, de s'être montré, et ces sujets sont généralement ceux qui sont les plus médiatisés, qui ont de fait une importance particulière. A l'inverse, les sujets les moins médiatisés ne voient participer que quelques élus intéressés, pour une raison ou une autre, à traiter cette question précise.

Un autre indice de l'importance particulière de ces sujets réside dans les capitaux que possèdent les intervenants de ces thèmes précis. L'article modifiant les conditions d'accès à l'IVG est encore une fois le meilleur des exemples : il est la seule occasion de prise de parole de Jean-Louis Borloo [UDI], président du groupe UDI, fondateur du parti du même nom, ministre de plusieurs gouvernements successifs, ancien député européen et élu cinq fois député. C'est également l'une des deux prises de parole, la seconde se faisant sur la question très médiatisée également du congé parental, du président du groupe UMP, Christian Jacob, lui aussi plusieurs fois ministre, ancien député européen et effectuant son 5ème mandat. Bruno Le Roux, président du groupe SRC dans son 4ème mandat prend également la parole pour la deuxième et dernière fois, hors présentation du texte. Les anciennes ministres Marie-Georges Buffet [GDR] et Nicole Ameline [UMP], prennent également la parole, l'une des deux seules fois pour la seconde, qui vit son septième mandat.

Il est ici aussi possible de comparer cet article aux quinze que contient le chapitre sur l'accès aux responsabilités professionnelles et sportives : sur ce chapitre, à l'exception d'une intervention de Marie-Jo Zimmermann [UMP], élue quatre fois députés, tous les intervenants effectuent leur premier ou second mandat de députés et n'ont jamais eu de responsabilités gouvernementales. Il en est de même avec la question de la mise en place de stage de responsabilisation aux violences domestiques pour certains condamnés, qui n'intéresse que des primo-députés.

Des situations « intermédiaires » peuvent aussi être trouvées, notamment dans l'analyse de l'article 18 qui vise à augmenter les sanctions visant les partis politiques qui ne respectent pas la parité : cet article entraîne une prise de parole de la part de Bruno Le Roux, président du groupe SRC dans son quatrième mandat, mais aussi de Jean-Jacques Urvoas [SRC], président de la prestigieuse commission des Lois, Barbara

Pompili, présidente du groupe écologiste, et de Marie-Jo Zimmermann [UMP], vice-présidente du groupe UMP, élue pour la 4ème fois et fondatrice de la Délégation aux droits des femmes. Sur le sujet, certes médiatique mais bien moins que celui de l'IVG, les prises de parole sont faites par des élus bénéficiant de capitaux élevés, bien que sensiblement moins que sur le sujet de l'avortement.

Le dernier indice de la hiérarchie des sujets abordés est révélé par la présence des hommes au débat. Comme on l'a dit plus tôt, la question des droits des femmes ne constitue pas un domaine particulièrement valorisé, et les femmes sont bien plus nombreuses que les hommes à s'y investir. Cependant, on voit les hommes revenir dans l'hémicycle lors des débats sur les sujets les plus médiatiques. La question de l'avortement est ainsi la seule à voir intervenir plus d'hommes que de femmes sur l'ensemble du débat²¹⁵, bien que d'une très courte avance : 26 hommes pour 25 femmes²¹⁶. Le travail sur le congé parental est lui aussi presque paritaire : 11 femmes et 9 hommes. Sur les 12 députés qui prennent la parole à propos des sanctions du non-respect de la parité en politique, on ne compte plus que quatre hommes. Le chapitre sur l'accès aux responsabilités professionnelles et sportives ne voit intervenir qu'un seul homme, le rapporteur, dont la présence est obligatoire sur tous les articles puisqu'il est celui qui donne l'avis de la commission sur chacun des amendements proposés. Sur de nombreux autres articles dont l'importance est plus mineure, aucun homme autre que le rapporteur n'intervient à aucun moment. C'est le cas notamment de la discussion sur les écarts salariaux ou de la protection des collaboratrices libérales après une grossesse.

Sur un sujet peu valorisé en soi comme peuvent l'être les droits des femmes, c'est donc la médiatisation de certains points du texte qui crée une hiérarchie entre eux : plus une question reçoit d'écho médiatique, plus elle est prise d'assaut par un nombre important d'interlocuteurs, et un nombre important d'hommes, et plus on y voit s'exprimer des personnages dotés de capitaux politiques importants. A l'inverse, sur les sujets les moins médiatisés, peu de députés s'expriment, les femmes sont largement majoritaires, et on trouve beaucoup plus de députés avec une courte carrière politique. La médiatisation influe donc sur l'identité des participants au débat, mais elle influe également sur l'attitude qu'ils choisissent d'adopter.

²¹⁵ On rappelle au lecteur que la XIVème législature compte sensiblement plus d'hommes que de femmes parmi les élus : 424 hommes pour 152 femmes, soit 73 % d'hommes.

²¹⁶ Ce qui entraînera notamment un commentaire faussement étonné de Barbara Romagnan [SRC] au début de son intervention sur ce sujet : « Messieurs « la » députée de l'UMP – que vous êtes nombreux, messieurs ! » [Extrait du compte-rendu de la deuxième séance publique du mardi 21 janvier 2014].

§2 – Adapter son ethos²¹⁷

La plus ou moins grande médiatisation, et donc le plus ou moins grande retentissement dans l'espace public, des différentes dispositions étudiées au cours du travail législatif sur ce texte modifient la façon qu'ont les députés de prendre parole. Si ces derniers, de par leurs dispositions, adoptent des attitudes différentes comme on a pu le voir précédemment, les moments les plus médiatiques favorisent les stratégies que l'on a associées aux hérauts²¹⁸ (A). Ils sont l'occasion de se rendre visible en mettant en scène les oppositions parlementaires (B).

A – Les articles médiatiques : terrain privilégié des hérauts

On l'a vu, les sujets les plus médiatisés attirent un nombre d'intervenants plus important que les sujets peu visibles, et tout particulièrement les hérauts dont on parlait au chapitre précédent. Cela semble assez logique : les spécialistes travaillent sur l'ensemble du texte et sont donc présents indépendamment de la portée médiatique de leur travail, les hérauts prennent la parole au nom de la société civile, et se doivent donc d'intervenir lorsque celle-ci est concernée, et donc supposément aux moments où les regards se braquent sur le Parlement. De fait, les discussions autour de ces articles sont marquées par des comportements caractéristiques de ces élus : vocabulaire plus connoté affectivement, appels aux émotions, aux principes, aux idéologies, arguments consistant à faire parler les citoyens représentés, prises de parole longues et occupant l'intégralité du temps réglementaire, parfois davantage... La tendance se retrouve aussi bien chez les députés de droite que de gauche, et notamment sur les sujets du congé parental et de l'avortement, qui sont les plus médiatisés du projet de loi. Ainsi cette déclaration d'une députée UMP sur le congé parental a-t-elle principalement recours à des arguments relevant d'une part de la liberté, des principes, d'autre part de la praticité, de la « vraie » vie des citoyens qu'elle représente en opposition au gouvernement et aux spécialistes, qui sont des techniciens et adoptent des discours plus généraux²¹⁹ :

²¹⁷ Au sens rhétorique de « tout ce qui, dans l'énonciation discursive, contribue à émettre une image de l'orateur à destination de l'auditoire. Ton de voix, débit de la parole, choix des mots et arguments, gestes, mimiques, regard, posture, parure, etc., sont autant de signes, élocutoires et oratoires, vestimentaires et symboliques, par lesquels l'orateur donne de lui-même une image psychologique et sociologique », Gilles Declercq, *L'art d'argumenter – Structures rhétoriques et littéraires*, Paris, Editions universitaires, 1992, p. 48.

²¹⁸ Voir chapitre 2 section 1 paragraphe 2 pour la définition.

²¹⁹ Pour un autre exemple, parmi les multiples disponibles, qui exalte les principes et fait parler les « vraies » femmes, voir le discours de Marie-Anne Chapdelaine [SRC] à propos de l'avortement : « Avant cette législation des centaines de milliers de femmes ont vécu dans la crainte et la culpabilité, parce qu'elles refusaient le destin de reproductrice qui leur était promis, parce qu'elles voulaient choisir le moment d'être mère. Mes chers collègues, s'il n'est pas contestable qu'une interruption

Claude Greff [UMP] : *La liberté du couple de déterminer quel parent prendra un congé parental est remise en cause par l'article 2. Il s'agit d'une intrusion de l'État dans un choix qui relève de la responsabilité du couple, l'égalité consistant à permettre à l'un comme à l'autre de bénéficier du droit au congé parental et des aides induites et non à l'imposer. C'est parce que je suis sensible à la famille et aux responsabilités qui en découlent que je ne souhaite pas que l'on impose aux hommes six mois de congé parental. [...] Vous vous apprêtez à bouleverser la vie des jeunes couples. Le pari que vous faites, monsieur le rapporteur, est bien éloigné des réalités. Pour les personnes plongées au quotidien dans les difficultés professionnelles, le fait de prendre un congé pour élever leurs enfants ne relève pas de la seule volonté, mais dépend aussi des contraintes économiques et professionnelles auxquelles chacun peut être confronté.*²²⁰

A l'inverse, les discussions sur les articles les moins médiatisés relèvent plus de la façon de faire des spécialistes : interventions plus courtes, plus techniques, plus impersonnelles... Les oppositions, dans ces cas-là, sont généralement exprimées sur le mode sous-politisé de la technicité. On peut notamment prendre l'exemple, parmi les dizaines disponibles, de la discussion autour de la parité dans les EPIC. Un amendement est proposé par la présidente à la Délégation aux droits des femmes, qui est ensuite modifié par le gouvernement. Le rapporteur exprime son désaccord avec le gouvernement et son retour au texte initial, sans émettre un seul jugement idéologique sur la question : il s'agit de cohérence juridique, alors même que la question des quotas pouvait tout à fait s'argumenter sur un mode plus affectif, en invoquant simplement l'égalité, la réalité...

Catherine Coutelle [SRC – Présidente Délégation Droits des Femmes] : *Cet amendement vise à assurer la parité à 50 % dans les EPIC, à compter du deuxième renouvellement des conseils de surveillance.*

Najat Vallaud-Belkacem [Ministre] : *Je suis d'accord avec votre amendement, madame la présidente, sous réserve d'une légère modification, afin que nous nous*

volontaire de grossesse soit un acte difficile – et personne ici ne le niera –, la détresse n'en est pas la condition préalable. La condition préalable, et la seule, c'est le choix d'avoir ou non un enfant. En tout état de cause, les femmes sont aujourd'hui libres de fait. Faisons en sorte que nulle condition ne les empêche d'avoir recours à un droit légitime. En supprimant la conditionnalité de détresse, cet article participe à établir la vérité suivante : je décide de mon corps. » [Extrait du compte-rendu de la deuxième séance publique du mardi 21 janvier 2014].

²²⁰ Extrait du compte-rendu de la deuxième séance publique du lundi 20 janvier 2014.

donnions le temps de réaliser un bilan de l'application de la loi du 12 mars 2012 [...]. À partir de cette base du bilan, nous pourrions décider d'aller plus loin dans ce texte ou dans celui que vous discuterez bientôt avec Mme Lebranchu. Tel est l'objet de mon sous-amendement, qui limite l'évolution proposée par votre amendement à une application anticipée de la règle des 40 % dans la représentation équilibrée des personnalités qualifiées nommées dans les conseils d'administration, conseils de surveillance ou organes équivalents des établissements publics administratifs.

Sébastien Denaja [SRC – Rapporteur] : *La commission avait sans doute anticipé le fait qu'à ce stade nous préférierions suivre la logique des amendements présentés précédemment par Mme Tolmont, soit des seuils de 50 % plutôt que de 40 %. Pour respecter la logique de la commission, je suis conduit à émettre un avis favorable à l'amendement et défavorable au sous-amendement.*²²¹

La proposition initiale de la présidente de la Délégation aux droits des femmes est finalement adoptée, et la modification du gouvernement rejetée, le tout pour des raisons techniques et en évitant les arguments liés aux émotions.

Les moments les plus médiatisés sont donc pris d'assaut par les hérauts, qui donnent au débat de manière générale un ton plus grandiloquent, sans doute plus accessible et plus facile à citer tel quel pour les journalistes, afin de se mettre en avant en train de remplir leur mission de représentant. Les moments moins médiatisés sont à l'inverse plus techniques et plus secs, et relèvent davantage de la manière de faire des spécialistes. Mais outre un ton différent, les stratégies de visibilité conduisent aussi les députés à utiliser des éléments futiles pour créer artificiellement de l'opposition au cours des débats les plus médiatiques.

B – L'orchestration du chahut parlementaire

Outre un ton différent, les moments hautement médiatisés du débat parlementaire sont l'occasion pour les députés de se livrer à des formes de « chahut » parlementaire²²². La plus forte attention des journalistes semble en effet constituer pour les élus une opportunité de présenter clairement les oppositions politiques en cours sur les sujets qui intéressent, supposément, le plus la population. Ils organisent alors des

²²¹ Extrait du compte-rendu de la deuxième séance publique du vendredi 24 janvier 2014.

²²² On reprend ce terme à Nathalie Dompnier, « La légitimité politique en joue. Le chahut organisé des députés français sur la question des fraudes électorales depuis les années 1980 », *Parlement[s], Revue d'histoire politique* 2/2010 (n° 14), p. 35-48.

joutes dont il semble que le but même soit de créer un chahut auquel tous les députés participent, et auquel, d'une certaine manière, tous consentent, afin de se mettre en scène en train de s'opposer les uns aux autres, dans le feu d'une bataille sans pitié, aux yeux des électeurs.

Un exemple intéressant de ce genre de comportement peut se repérer au moment de la discussion sur l'avortement, de loin la mesure la plus médiatique du projet de loi étudié. Jean-Frédéric Poisson [UMP], prenant la parole pour la première fois de la séance pour défendre un amendement visant à modifier le titre du Code de la Santé Publique dans lequel se trouve la réglementation de l'accès à l'avortement, entame son discours par une adresse à « Madame le ministre ». S'en suit une immédiate levée de boucliers parmi les rangs de la gauche :

Sébastien Denaja [SRC – Rapporteur] / Axelle Lemaire [SRC – Porte-parole] / Catherine Coutelle [SRC – Présidente Délégation droits des femmes] : *À Mme « la » ministre !*

Jean-Frédéric Poisson [UMP] : *Vous n'obtiendrez pas cela de moi, madame Lemaire !
Je vous l'ai déjà dit : n'insistez pas !*

Catherine Coutelle [SRC] : *Il y a une circulaire [demandant la féminisation des titres], depuis 1994 !*

Jean-Frédéric Poisson [UMP] : *Pensez-en ce que vous voulez : cela m'est complètement égal. Vous pouvez vous énerver, madame Coutelle, cela ne changera rien !*

Catherine Coutelle [SRC] : *Je ne m'énerve pas !*

Jean-Frédéric Poisson [UMP] : *Gardez de la salive : je recommencerai ! [...]*

Marie-Georges Buffet [GDR] : *Mon cher collègue Poisson : je ne suis pas un homme politique. Malgré ce que disent les journalistes, je suis une femme politique. [...]
Lorsque j'étais ministre, je n'étais pas devenue « un » ministre, mais je restais « une » ministre.*²²³

Plusieurs députés de droite prennent ensuite la parole pour défendre leur collègue, et le respect de la langue française. Ainsi, par exemple²²⁴ :

²²³ Extrait du compte-rendu de la deuxième séance publique du mardi 21 janvier 2014.

²²⁴ On aurait aussi pu citer les interventions de Marie-Christine Dalloz [UMP] rappelant que la circulaire

Nicolas Dhuicq [UMP] : *Je suis profondément estomaqué parce qu'il fut un temps où être français, c'était être universel. Contrairement au latin, le français n'a pas de troisième genre, n'a pas de neutre. [...] Madame le ministre, je rappelle à l'Assemblée que nous sommes des hommes libres et des femmes libres. [...] Personne ne peut imposer à l'autre un vocabulaire qu'il ne souhaite pas employer, d'autant qu'en français, la fonction prime sur le genre. [...] Si nous voulons être universels, nous devons défendre notre langue. [...] Mes chers collègues, parler français, c'est être universel. C'est penser le monde, d'une certaine manière. Oui, nous sommes députés de la nation, oui, nous sommes députés français. Nous avons le devoir de défendre notre langue. Ce n'est pas forcément à nous de céder aux diktats extérieurs, c'est à nous de défendre notre culture parce que le monde se portera mieux...* ²²⁵

Par la suite, la plupart des orateurs UMP, UDI et non-inscrits s'adressent à Najat Vallaud-Belkacem sous les termes « le ministre ». Le président de séance doit rappeler les élus à l'ordre à deux reprises pour ramener la conversation sur la défense des amendements, mais les références à cette altercation sont nombreuses dans la suite de la séance.

L'affaire pourrait paraître anecdotique, et l'on pourrait penser qu'il s'agit là de positions idéologiques fermes qui s'affrontent, la présence ou non de journalistes à la tribune n'ayant pas d'effet sur les idées. Il n'en est rien : la veille en effet, dans un hémicycle nettement moins fréquenté, Jean-Frédéric Poisson [UMP], déclencheur de la polémique au cours de la séance portant sur l'avortement, a fait un autre discours, au cours duquel il s'adresse à Najat Vallaud-Belkacem à six reprises sous les termes « Madame la ministre ». Il s'adresse également à la présidente de la Délégation aux droits des femmes avec les mots « Madame la présidente »²²⁶. On notera à ce titre que Nicolas Dhuicq [UMP], qui prononce le discours assez long cité plus haut en défense de son collègue, a utilisé les termes de « la ministre » seulement quelques minutes plus tôt, dans sa propre intervention. Il en est de même pour les autres intervenants de droite, qui adoptent en grande majorité le féminin dans toutes les occasions autres que celle du débat sur l'avortement, puisqu'en effet le masculin n'est employé, outre ce jour-là, qu'à

n'est « pas contraignante », ou l'intervention de Jacques Bompard [NI] qu'il choisit de faire commencer par les termes « Madame la ou le ministre – « la ou le » pour concilier le respect de la langue française et l'envie de faire plaisir » [Extrait du compte rendu de la deuxième séance publique du mardi 21 janvier 2014].

²²⁵ Extrait du compte-rendu de la deuxième séance publique du mardi 21 janvier 2014.

²²⁶ Voir le compte-rendu de la première séance publique du lundi 20 janvier 2014.

une seule occasion, par Arlette Grosskost [UMP]. Malgré une réaction de la présidente de la Délégation aux droits des femmes dans le but de la corriger, les députés de gauche ne font pas de la formule un incident spécifique à cette occasion²²⁷. La féminisation des titres ne devient de fait un véritable enjeu de lutte symbolique que dès lors que les élus perçoivent les regards braqués sur eux. A la fin de la discussion sur l'avortement, à l'occasion d'une suspension de séance, une moitié des députés quitte l'hémicycle. La discussion reprend immédiatement sur un ton beaucoup plus calme à propos de la suppression de la notion de « bon père de famille » en droit français²²⁸.

On se trouve donc ici face à ce que l'on qualifiait plus haut de chahut. Nos observations confirment sur ce point les hypothèses de Nathalie Dompnier²²⁹ : la situation est importante quand il s'agit de chahuter, la probabilité de troubles augmente en fonction de la visibilité que les élus peuvent obtenir sur le débat en cours. Le fait de travailler sur un sujet plus ou moins important augmente donc les chances de rencontrer ces situations troublées, qui sont davantage le fait de tactiques liées aux spécificités de la situation dans laquelle les élus évoluent, que d'oppositions idéologiques²³⁰.

La médiatisation différente des thèmes abordés dans le texte constitue donc l'un

²²⁷ Voir le compte-rendu de la première séance publique du lundi 20 janvier 2014.

²²⁸ Le mécanisme de ces incidents semble toujours similaire : on aurait pu, par exemple, faire la même analyse sur un autre incident, intervenu cette fois au sujet du congé parental, autre disposition très médiatisée du projet de loi. Alors que le rapporteur exprime un avis défavorable à un amendement défendu par une députée du groupe UMP, celle-ci croit déceler une forme de « machisme » à son égard dans la réponse qui lui est faite. Lorsque le rapporteur se justifie en disant avoir préparé son argumentaire pour le premier signataire de l'amendement, qui était un homme, et non en fonction du sexe de son interlocutrice, celle-ci redouble d'accusations en lui reprochant alors d'ignorer la personne à qui il répond. Plusieurs députés se portent au secours du rapporteur et de la députée insultée, jusqu'à ce que la présidente de séance, après quatre appels au calme non-entendus, menace de suspendre la séance afin de reprendre le contrôle de l'Assemblée. Voir le compte-rendu de la deuxième séance du lundi 20 janvier 2014.

²²⁹ « Notre matériau permet bien de souligner que l'on ne chahute pas « n'importe comment » – c'est la trame des échanges – ni « n'importe quand » puisque les séances de questions donnent lieu à beaucoup plus d'interruptions et d'invectives que celles où se discutent des projets ou propositions de lois. On relève donc une propension à chahuter qui varie selon la situation, le prestige qui lui est reconnu et le sérieux qu'elle est supposé requérir », Nathalie Dompnier, *ibid.*

²³⁰ « Les prières et les appels au calme du président ne sont absolument pas entendus lors du chahut, mais il suffit à ce même président d'annoncer la question suivante ou le point suivant de l'ordre du jour pour obtenir un retour à l'ordre. Il conserve à l'évidence son rôle d'organisation des débats, mais le refus délibéré et ostensible d'obtempérer à ses rappels lors des échanges fait précisément partie du chahut. Les députés mettent en scène et jouent la violation de l'ensemble des règles ordinaires de bienséance, tant à l'égard des députés des autres groupes, qu'à l'égard du président et de son autorité. [...] L'épisode qui pouvait sembler complètement anémique, dénué de toute règle et de tout code, est en fait parfaitement maîtrisé et soumis à une discipline très normée. Le retour à la normal confirme que le relâchement du contrôle est en fait très contrôlé. », Nathalie Dompnier, *ibid.*, ou encore « Il n'est pas interdit même d'envisager que certains des épisodes paroxystiques repérables au cours des quatre années étudiées sont moins violents qu'il n'y paraît ; les députés n'en sont pas dupes, d'ailleurs. [...] Ce qui est frappant, c'est qu'à cet épisode haut en couleurs et probablement enjolivé dans le journal succède très vite le calme. Comme si l'excès et l'outrance faisaient pour ainsi dire partie du jeu du débat. », Thomas Bouchet et Jean Vigreux, « Violences parlementaires en perspective (1850-1900-1950-2000) », *Parlement[s], Revue d'histoire politique* 2/2010, n° 14, p. 18-34.

des facteurs de création pour les élus d'une échelle des sujets les plus importants sur lesquels prendre la parole. Les sujets les plus médiatiques sont alors davantage l'occasion de prise de parole de députés expérimentés, et jouant sur une stratégie plus ou moins consciente de mise en scène d'eux-mêmes, par le recours à des prises de parole faisant appel aux émotions des interlocuteurs et par la création de situations d'oppositions franches et lisibles, qui disparaissent dès que l'on change d'article. Mais le fait de changer de sujet ne fait pas que modifier la liste des intervenants et leur façon de s'exprimer : cela influence aussi et surtout le contexte dans lequel se déroule le débat, puisque le thème abordé joue à la fois sur les relations possibles entre l'exécutif et le législatif, sur la cohésion des groupes politiques et sur la probabilité ou non d'amender une disposition.

Section 2 : Saillance politique des sujets et capacité législative

La question du sujet débattu influe sensiblement sur les conditions de travail des députés : les oppositions à gérer ne sont pas les mêmes en fonction de la question traitée (§1), et les dispositions sont plus ou moins fermement défendues par le gouvernement, liant de fait la capacité d'amendement des élus (§2).

§1 – La fluctuation des lignes d'opposition

Le fait de qualifier « d'opposition » les groupes minoritaires présents au Parlement nous camoufle, sous un terme faussement simple, un phénomène plus complexe. En effet, l'utilisation de ce terme semble impliquer que les groupes majoritaires manifesteraient un soutien constant au gouvernement, auquel les groupes minoritaires s'opposeraient à l'inverse en permanence, le singulier supposant que tous les groupes se comportent comme des unités cohérentes. L'analyse des moments d'opposition, au sens large d'expression d'un désaccord, démontre cependant qu'il est rare que ceux-ci se déroulent selon des schémas aussi binaires. Selon les sujets abordés, les liens entre exécutif et législatif ne prennent pas forcément la même forme (A), et les députés ont parfois ce faisant à s'opposer aux collègues de leur propre groupe (B). Or, la question de savoir qui est ou n'est pas en accord avec les propositions de l'exécutif, qu'il s'agisse de groupes entiers ou de fractions de groupes, n'a rien d'anecdotique, notamment parce que la possibilité pour un élu de modifier le texte en cours est beaucoup plus importante s'il partage les positions gouvernementales sur le sujet, mais aussi parce que le ton du débat ne peut pas être le même.

A – Les alliances temporaires en soutien au gouvernement

On a classiquement l'idée que, sous un gouvernement regroupant des ministres issus du Parti Socialiste, d'Europe Écologie – Les Verts et du Parti Radical, comme c'est le cas du gouvernement à l'origine du texte que l'on a choisi d'étudier, les groupes politiques correspondants²³¹ auront tendance à soutenir les projets gouvernementaux, et les autres groupes à s'y opposer. Ce schéma correspond à ce qu'Anthony King qualifie de mode d'opposition²³². On a eu l'occasion plus haut de rappeler que cela correspond à une réalité, et que les groupes politiques sont un facteur prédictif fort de positionnement au cours du débat. Néanmoins, les alliances sont parfois plus fluctuantes et varient d'un article à l'autre.

À l'analyse en effet, on constate tout d'abord que l'alliance gouvernementale ne se retranscrit pas toujours par un soutien des députés du groupe écologiste²³³ au projet en cours. Le fait que seuls 6 % des amendements présentés par ce groupe soient finalement adoptés nous avait déjà laissé supposer des oppositions importantes entre les députés écologistes et le gouvernement qu'ils sont supposés soutenir. On peut par exemple donner l'exemple de l'article 17, modifiant le dispositif de signalement des contenus inappropriés sur internet, question sur laquelle le groupe écologiste se trouve particulièrement engagé : à chaque étape de travail sur le texte, première et seconde lecture, en commission comme en séance publique, les députés écologistes déposent des amendements en vue de supprimer cette disposition introduite par le gouvernement, et s'opposent systématiquement aux refus d'une majorité des députés SRC, du rapporteur, et de la ministre.

Mais au-delà de ces moments compréhensibles d'éloignement dans une coalition faite de partis différents, on assiste surtout à des alliances temporaires d'adversaires politiques habituels sur certains sujets. En effet, on assiste fréquemment au ralliement des députés UMP aux propositions du gouvernement, parfois alors même que les députés SRC ne les soutiennent pas forcément. On trouve plusieurs exemples de ce

²³¹ Pour rappel : SRC, Écologiste, RRD.

²³² Pour la définition simplifiée de Rudy B. Andeweg, reprenant la typologie de King : « Le mode inter-partisan oppose les partis les uns aux autres. [...] Au sein du mode inter-partisan, on peut distinguer deux sous-modes. L'un d'eux est le mode d'opposition, dans lequel les ministres et les députés de la majorité au pouvoir affronte les députés de l'opposition », ou dans le texte « The interparty mode pits party against party [...]. Within the interparty mode we may distinguish two submodes. One of them is an opposition mode, in which ministers and MPs of the governing majority confront opposition MPs ». Rudy B. Andeweg, « Executive-Legislative Relations in the Netherlands : Consecutive and Coexisting Patterns », *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 17, No. 2, Mai 1992, p. 163.

²³³ Les députés du groupe RRD, par leur absence de dépôt d'amendements ou de prise de parole en dehors de la présentation du texte, ne peuvent être pris en compte ici.

phénomène, l'un d'eux à propos des visites médicales pour les salariés du secteur du service à la personne. A cette occasion, deux amendements identiques sont déposés, l'un par la rapporteure pour avis de la commission des Affaires Sociales [SRC], l'autre par la porte-parole du groupe SRC, afin d'accorder un suivi médical plus important à ces salariés. C'est un député UMP qui prend la parole pour expliquer longuement les raisons de son désaccord avec les amendements proposés. Le rapporteur conclue la démonstration :

Sébastien Denaja [SRC – Rapporteur] : *Les arguments de M. Poisson auraient pu être développés par le Gouvernement. Je suggère donc le retrait de ces amendements.*²³⁴

On a donc en l'espèce deux députées SRC, qui représentent toutes deux des groupes par leur parole, qu'il s'agisse du groupe SRC ou de la commission des affaires sociales, en décalage avec la position gouvernementale, position qui est soutenue par un élu UMP, Jean-Frédéric Poisson, qui fera partie des opposants les plus farouches à la modification du droit à l'avortement. Le gouvernement ne peut donc, selon les thèmes abordés, compter exactement sur les mêmes soutiens.

Il n'a pas non plus à affronter les mêmes oppositions. Selon les cas, les opposants au gouvernement se trouvent en effet des alliés parfois improbables : ainsi un amendement défendu par Barbara Romagnan [SRC], que l'on peut positionner à la gauche du parti socialiste, impose de nouvelles obligations aux employeurs qui recourent à des temps partiels lors des négociations salariales annuelles. Cet amendement est rejeté par le gouvernement socialiste, et acclamé par plusieurs députées UMP, nous donnant à voir une alliance d'une partie de la gauche et de la droite en opposition au gouvernement²³⁵ :

²³⁴ Extrait du compte-rendu de la séance de 14h30 de la commission des Lois du mercredi 18 décembre 2013.

²³⁵ Quelques minutes plus tard, sur un sujet similaire puisqu'il s'agit de sanctionner davantage les entreprises pour les écarts de salaire entre hommes et femmes, le rejet par les députés et le gouvernement socialistes d'un amendement défendu par le groupe écologiste s'attire les foudres de plusieurs députés UMP et d'une députée GDR, donnant lieu là aussi à une alliance de deux bords opposés de l'hémicycle. Les échanges semblent démontrer qu'une telle alliance avait déjà été formée, sur le même sujet, dans un débat précédent :

Marie-Zimmermann [UMP] : *Où est la cohérence ? Les bras m'en tombent ! [...]*

Marie-Georges Buffet [GDR] : *Si ma mémoire est bonne, la ministre chargée de défendre le projet de loi sur les retraites avait prétendu avec force que l'on ne pouvait régler la question des inégalités en matière de retraites dans ce projet-là, mais bien plutôt dans la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes, qui permettrait d'agir sur les écarts de salaire et sur le temps partiel.*

Marie-Jo Zimmermann [UMP] : *Absolument !*

Claude Greff [UMP] : *Nous y sommes !* [Extrait du compte-rendu de la deuxième séance publique du

Najat Vallaud-Belkacem [Ministre] : *Je vous propose donc de retirer cet amendement ; à défaut, le Gouvernement y sera défavorable. [...]*

Barbara Romagnan [SRC] : *À mon sens, l'amendement n'est pas satisfait. [...] Il s'agit des femmes les plus pauvres – quand elles ont du travail ! En outre, que certains camarades me pardonnent mais nous avons toujours défendu la même chose !*

Marie-Jo Zimmermann [UMP] : *Et voilà ! Très bien !*

Barbara Romagnan [SRC] : *[...] J'estime que, s'agissant du volet professionnel, se contenter de cela sur le temps partiel revient à faire bien moins que ce que les femmes qui travaillent à temps partiel peuvent attendre de nous !*

Claude Greff [UMP] : *Bravo !*²³⁶

Il est enfin des sujets sur lesquels, comme on a pu le voir en chapitre 1, les parlementaires de tous bords s'allient pour s'opposer aux propositions gouvernementales. C'est le cas notamment sur les articles qui les concernent au premier plan, en l'occurrence, et comme on a pu déjà le voir, les exigences relatives à la parité dans les partis politiques, mais aussi les règles qui organisent le budget des collectivités locales, dont ils sont ou ont été fréquemment des élus. Ce sont en réalité les sujets sur lesquels les députés souhaitent, en tant que corps, manifester une maîtrise particulière.

Ainsi, à propos de la parité et tel qu'on avait eu l'occasion de le souligner, l'amendement présenté par Bruno Le Roux [SRC – Président de groupe], est accueilli positivement par plusieurs députés UMP, SRC, et écologistes, qui mettent en avant leur expérience d'élus des dernières années pour juger les effets actuels de la loi sur la parité, alors même que le gouvernement s'y oppose²³⁷. Il en est de même quant à un amendement défendu par le groupe SRC au travers de sa porte-parole, et soutenu par un sous-amendement du gouvernement qui vient le préciser : la proposition consiste en l'introduction d'une obligation pour les collectivités territoriales de plus de 10 000 habitants d'introduire dans leur budget des indicateurs sexués afin de chiffrer leur politique d'égalité entre les hommes et les femmes. La mesure, encouragée par le gouvernement, est mise en doute à la fois par des députés de gauche et de droite, qui mettent en avant leur expérience d'élus de terrain afin de justifier un refus de la mesure :

lundi 20 janvier 2014].

²³⁶ Extrait du compte-rendu de la deuxième séance publique du lundi 20 janvier 2014.

²³⁷ Voir le compte-rendu de la séance de 14 heures 30 de la commission des lois du mercredi 18 décembre 2013.

Jean-Yves Le Bouillonnet [SRC] : *Ce genre de pratiques me laisse très sceptique. [...] Pour une ville comme la mienne [Cachan], est-il raisonnable de devoir mobiliser deux fonctionnaires territoriaux pendant des mois, sous peine de subir l'annulation des actes au titre du contrôle de légalité, éventuellement à l'instigation d'oppositions malveillantes ?*

Marie-Jo Zimmermann [UMP] : *[...] 10 000 habitants, ce n'est pas beaucoup. [...]*

Françoise Guégot [UMP] : *La définition d'indicateurs pose des problèmes dont nous avons déjà débattu, s'agissant de la fonction publique, à propos de la loi du 12 mars 2012. La difficile mise en œuvre de ses décrets d'application en témoigne d'ailleurs. L'idée d'indicateurs sexués n'est pas mauvaise, mais risque d'être difficile à appliquer.²³⁸*

La proposition de la porte-parole du groupe SRC modifiée par le gouvernement est alors rejetée, de même que l'avis défavorable du gouvernement sur l'augmentation des sanctions à l'encontre des partis ne respectant pas la parité est ignoré : sur les sujets qui les concernent, les députés ont tendance à agir comme un corps et non comme un ensemble de groupes.

De fait, selon les thèmes abordés et l'adéquation des propositions faites par l'exécutif aux positions des différents partis, les députés se retrouvent alternativement à jouer dans le camp de l'exécutif ou de l'opposition. Le schéma du gouvernement et du parti dont il est issu qui font bloc contre les autres groupes ne fonctionne que pour une partie des cas, il existe foule d'autres schémas du lien entre exécutif et législatif pouvant entrer en ligne de compte au cours d'un même débat, dans une même configuration institutionnelle. Le cas dans lequel les députés s'opposent en tant que corps au gouvernement s'apparente au mode non-partisan²³⁹ défini par King, mais le cas, certes rare, où les députés de l'opposition soutiennent les mesures du gouvernement, rejetées par ses propres députés n'a pas, à notre connaissance, de nom. On peut cependant reprendre les conclusions d'Andeweg à propos du Parlement néerlandais et affirmer qu'il est possible que les relations entre exécutif et législatif, au-delà des contraintes tenant à

²³⁸ Extrait du compte-rendu de la séance de 14h30 de la commission des lois du mercredi 18 décembre 2013.

²³⁹ Définition d'Andeweg reprenant la typologie de King : « Dans le mode non-partisan, le Gouvernement et le Parlement interagissent. Les ministres et les députés s'affrontent en tant que membres de deux institutions distinctes », ou dans le texte : « In the nonparty mode the Government and the Parliament interact. Here ministers and MPs confront each other as members of two distinct institutions. ». Rudy B. Andeweg, *ibid*, p. 163/

la structure du système institutionnel, soient également fonction des thèmes en discussion à l'Assemblée nationale :

*« On peut concevoir le Parlement comme une boîte quatre vitesses [Il repère 4 schémas de relations exécutif-législatif], mais la question devient alors de savoir quand le Parlement engage une certaine vitesse. Dans leur analyse des relations entre le Congrès et les administrations américaines, Ripley et Franklin (1987) distinguent six types de politiques publiques [...] et démontrent que chaque type entraîne un schéma caractéristique de relations entre le Congrès, les commissions, la Présidence, les administrations, et le secteur privé. Il est possible que la notion de sous-systèmes de politique publique puisse nous aider à comprendre la coexistence de différents schémas de relations entre l'exécutif et le législatif aux Pays-Bas »*²⁴⁰

Or, s'ils ont un impact sur les relations entre les groupes et l'exécutif, les différents sujets abordés ont également un effet sur la cohésion des groupes politiques.

B – La mise au jour de divisions intra-partisanes

On imagine l'opposition au singulier comme le combat d'un ou plusieurs groupes politiques contre les autres, si besoin au cours d'alliances temporaires. C'est l'opposition dite partisane d'Henry H. Kerr²⁴¹, et il est en effet des sujets – c'est le cas notamment des discussions autour du congé parental, et de manière globale sur les sujets très saillants et sur lesquels la position partisane est forte – où les groupes se comportent ainsi. Mais d'autres schémas d'opposition existent sur d'autres types de sujets.

En effet, les groupes politiques sont loin de se présenter unis autour des mêmes positions en toutes circonstances, et des alliances se créent parfois autour d'autres propriétés partagées par les élus. Le meilleur exemple est constitué par le débat autour de la modification des conditions d'accès à l'avortement, qui présente le cas le plus

²⁴⁰ « Parliament may be conceived of as a gear box with four speeds, but the question then becomes when does Parliament engage which gear ? In their analysis of the relationship between Congress and the bureaucracy in the United States, Ripley and Franklin (1987) distinguish six types of policy [...] and argue that each type has its characteristic pattern of relations among Congress, its subcommittees, the presidency, the bureaus, and the private sector. Perhaps this notion of policy subsystems can help us understand the coexistence of different patterns of executive-legislative relations in the Netherlands ». Rudy B. Andeweg, *ibid*, p. 176.

²⁴¹ « Comme le suggère la typologie, l'opposition partisane est associée à des problèmes particulièrement saillants, qui divisent les députés en des camps partisans opposés », ou dans le texte « As the typology suggests, partisan opposition is associated with highly salient issues, which divide Mps into opposing partisan camps », Henry H. Kerr, « The Structure of Opposition in the Swiss Parliament », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 3, n°1, 1978, p. 58.

paroxystique d'opposition au sein du débat qui nous occupe. Au cours de celui-ci, des députés UMP et des députés UDI prennent alternativement la parole en faveur ou en défaveur de la suppression du critère de détresse dans les conditions d'accès à l'IVG²⁴² :

Nicolas Dhuicq [UMP] : *Il n'est pas de liberté sans cadre, il n'est pas de liberté sans possibilité d'intégrer ce qu'Antigone nous enseigne, à savoir que des lois peuvent être supérieures à celle de la cité, des lois universelles. En vous parlant, je pense à l'ensemble de ces adolescentes qui ont déjà subi quatre ou cinq interruptions volontaires de grossesse, qui n'ont pas de cadre parental, qui n'ont pas la chance qu'ont vos enfants. Je pense à cette dérive terrible qui vous entraîne à banaliser un geste médical...*²⁴³

Nicole Ameline [UMP] : *Le moment est venu de faire confiance aux femmes, de leur donner les moyens d'exercer ce droit élémentaire, cette liberté fondamentale qu'est le recours à l'IVG. Le curseur des droits des femmes, c'est en effet la liberté de décider, de choisir sa vie, d'exercer sa responsabilité. L'héritage de Simone Veil est celui-là, celui du courage, de la volonté et de la responsabilité. [...] Je souhaite donc, avec une certaine gravité, que nous retrouvions un certain apaisement dans un débat qui doit être responsable, car partout dans le monde les femmes observent ce qui se passe dans cet hémicycle. Sur tous ces bancs, nous menons le combat pour l'égalité : ce combat doit, ce soir, être une victoire commune.*²⁴⁴

Jean-Christophe Fromantin [UDI] : *Si vous tenez compte, comme nous bien entendu, de la question de la liberté, nous amenons, nous, dans le débat, celle du commencement*

²⁴² Tous les extraits suivants sont issus du compte-rendu de la deuxième séance publique du mardi 21 janvier 2014.

²⁴³ Pour un autre exemple de député UMP opposé au texte, voir Frédéric Reiss [UMP] : « La majorité, fidèle à sa doctrine de casser ce qui marche, modifie la loi Veil qui était un dispositif reconnu, équilibré et accepté par une très large majorité de Français. [...] Les modifications apportées par cet article à la loi Veil ne sont pas acceptables. L'IVG doit rester une dérogation, sous condition, au principe d'ordre public de protection de l'être humain dès le commencement de sa vie. Je vous renvoie à l'article 16 du code civil. ».

²⁴⁴ Pour un autre exemple de député UMP soutenant la disposition, voir Françoise Guégot [UMP – Porte-parole] : « Vous l'aurez compris, mes chers collègues, je m'exprimerai en mon nom personnel, même si je suis le porte-parole de mon groupe [...]. Je dis très amicalement aux collègues de mon groupe que je suis députée depuis 2007 et qu'il me semble que nous avons, à de nombreuses reprises, procédé à des toilettages de textes et que la loi Veil, qui date de 1975, c'est-à-dire bientôt quarante ans, a d'ailleurs elle-même été toilettée, y compris sur les délais. Il n'y a donc rien d'extraordinaire à vouloir faire quelques corrections [...] quand il s'agit de défendre la responsabilité et la conscience des femmes. Vous me trouverez toujours, sur de tels sujets, aux côtés de ceux qui défendent à ce titre l'égalité entre les hommes et les femmes. ».

*de la vie. [...] Il faut également considérer un autre élément puisque l'on parle ce soir d'actualisation : celle-ci doit aussi se faire à l'aune des progrès scientifiques, notamment du diagnostic prénatal. En effet, la tentation sera grande demain [...] de procéder à un acte d'eugénisme.*²⁴⁵

Sonia Lagarde [UDI – Porte parole] : *En tant que femme, on peut et on doit comprendre le sens de cet amendement qui, finalement, ne fait qu'offrir aux femmes la liberté la plus fondamentale : celle de disposer librement de leur corps. [...] Enfin, c'est en pensant à toutes les femmes et, en particulier, cela a été évoqué, à ces pauvres femmes espagnoles qui voient aujourd'hui menacer leur droit à l'avortement, que je m'opposerai en tant que femme aux amendements de suppression de l'article 5 quinquies C de ce projet de loi.*²⁴⁶

C'est une fracture idéologique importante qui parcourt les rangs des groupes minoritaires, et qui pousse certains députés dits « de l'opposition » à prendre le parti du gouvernement, et à le défendre avec détermination contre leurs propres collègues. L'explication en est assez simple : tous les députés UDI et UMP prenant la parole en défaveur d'une modification des conditions d'accès à l'avortement font partie de l'Entente Parlementaire pour la Famille, groupe de travail composé de députés et sénateurs UMP et UDI, créé en 2006 et rendu particulièrement visible de par sa mobilisation contre l'ouverture du mariage aux personnes de même sexe en 2013. A l'inverse, aucun des députés ayant pris la parole en soutien à la proposition socialiste ne fait partie de ce groupe. On est donc face à ce que Henri H. Kerr qualifie d'opposition en factions²⁴⁷ : sur des sujets particulièrement saillants pour la société mais sur lesquels une position partisane forte n'a pas été établie, les groupes politiques perdent leur capacité à rallier leurs membres, qui s'allient en fonction d'autres caractéristiques, ici

²⁴⁵ Pour un autre exemple de député UDI opposé à la mesure, voir François Rochebloine [UDI], qui interrompt les députés prenant la parole en faveur de la mesure à 13 reprises pour manifester sa désapprobation.

²⁴⁶ Pour un autre exemple de député UDI soutenant la disposition, voir Jean-Louis Borloo [UDI – Président de groupe] : « Je regrette vraiment que ce débat se soit ouvert dans ces conditions ; mais pour autant, je le dis à mes collègues, surtout ceux qui sont les plus proches de moi, nous devons prendre garde aux caricatures, faire attention au déremboursement et à tout ce qui pourrait être incompris par les femmes. Sur le fond, madame la ministre, chers collègues qui avez déposé cet amendement adopté par la commission, je pense, comme Sonia Lagarde, qu'il faut vous suivre et que nous devons évoluer. »

²⁴⁷ « L'opposition en factions est liée à des questions particulièrement saillantes qui divisent les partis depuis l'intérieur en factions opposées », ou dans le texte « Factional opposition is associated with high saliency issues that cut across parties and divide them internally into opposing factions ». Henry H. Kerr, *ibid*, p. 58.

l'appartenance ou non à un groupe de travail trans-partisan.

Les exemples du même type, bien que moins significatifs que sur la question de l'avortement, se reproduisent sur d'autres sujets avec d'autres élus en fonction cette fois de courants au sein du parti. Ainsi, on peut noter que sur la question des emplois à temps partiel et de la protection des salariés précaires, cinq amendements signés par le même groupe de 8 députés et entraînés par Barbara Romagnan [SRC] sont rejetés coup sur coup par le rapporteur et le gouvernement, au secours duquel se porte parfois la porte-parole du groupe SRC. Or, les 8 signataires des amendements sont 8 membres de la délégation aux droits des femmes, qui se caractérisent par une vision commune et peu partagée par leurs pairs des efforts à consentir dans le domaine économique pour lutter contre la précarisation des femmes. Ce thème, travaillé entre experts des droits des femmes, constitue pour eux un sujet saillant, mais autour duquel le groupe SRC ne s'est pas constitué : la position officielle du groupe n'emporte pas nécessairement la conviction de ses membres, qui s'y opposent alors.

Il ne nous a pas été possible sur ce sujet de repérer des exemples des autres oppositions intra-partisanes que relève Henry H. Kerr²⁴⁸, pour la simple raison que la plupart des sujets peu saillants n'ont, en l'occurrence, pas fait l'objet d'opposition du tout. Mais les éléments que nous avons suffisent à dire que la médiatisation plus ou moins importante d'un thème, ainsi que la valeur spécifique qu'il peut avoir pour certains élus et les consensus ou dissensions à son sujet au sein des groupes, font que chaque changement de sujet entraîne des variations au sein des opposants.

De fait, les différents sujets traités influent sur le travail des législateurs : le gouvernement ne bénéficie pas toujours des mêmes alliés, et les députés se transforment en adjuvants ou en opposants à l'exécutif à chaque changement de thématique, ce qui n'est pas sans impact sur leur capacité législative.

§2 – Articles ouverts, articles fermés : l'inégale possibilité d'amender

Le sujet débattu influe enfin sur la capacité des parlementaires à amender le texte. En effet, certaines dispositions se révèlent plus ou moins ouvertes à modification, en fonction d'une part de la saillance politique du sujet (A), et d'autre part en fonction de la capacité pour les députés de s'émanciper de la volonté du gouvernement (B).

²⁴⁸ Opposition rituelle pour les sujets très clivants mais peu saillants, opposition corporatiste pour les sujets qui ne sont ni clivants ni saillants. Voir Henry H. Kerr, *ibid*, pour les définitions.

A – Amender selon la saillance politique du sujet

Si l'on observe le taux d'adoption des amendements sur les différents thèmes traités au cours du débat qui nous occupe, on remarque que celui-ci diffère fortement d'un sujet à l'autre (Tableau 22).

Tableau 22 : Taux d'adoption des amendements en fonction des sujets traités

Sujet²⁴⁹	Amendements défendus²⁵⁰	Amendements adoptés	% d'adoption
Titre du projet	2	2	100 %
Lutte contre la précarité	21	15	71 %
Atteintes à la dignité	37	22	59 %
Parité	89	52	58 %
Égalité dans la vie professionnelle	155	70	45 %
Violences faites aux femmes	101	44	44 %
IVG	22	5	23 %

C'est la saillance politique des différents sujets traités pour le gouvernement qui va impacter la possibilité pour les députés d'amender un thème. On a pu en effet voir plus haut que l'avis favorable ou défavorable donné par le gouvernement est particulièrement prédictif du sort final de l'amendement. Le fait pour l'exécutif de se présenter comme plus ou moins ouvert aux propositions des députés, en les acceptant ou les refusant, favorise ou inhibe de fait la capacité d'amendement des élus.

On constate sur ce sujet sans surprise que la question de l'avortement est de loin la moins propice aux modifications. Le sujet est en effet particulièrement sensible politiquement, en témoigne la médiatisation dont sa modification bénéficie alors même

²⁴⁹ Chaque sujet correspond aux intitulés des titres 1, 2, 3A, 3B et 4 du projet de loi qui nous occupe. On a tenu à compter à part les articles relatifs à l'avortement qui étaient intégrés au titre sur l'égalité professionnelle, bien qu'on ne puisse réellement déceler de lien entre les droits reproductifs et l'égalité salariale, pour la raison que leur taux d'adoption des amendements est très différent du reste du titre et qu'ils ne constituaient visiblement pas pour les élus un prolongement de la même discussion.

²⁵⁰ On a choisi pour ce tableau de ne pas compter les amendements défendus et adoptés dans le cadre des commissions pour avis. En effet, ceux-ci faussent les proportions : ils n'ont été déposés que sur une partie du texte, ont été adoptés dans leur quasi-totalité en commission, et ont été finalement majoritairement rejetés par la suite en commission des lois ou en séance publique. Ils augmentent donc artificiellement et de manière très importante le taux d'adoption sur certaines parties du texte alors que les mesures n'ont, de fait, pas été adoptées en fin de comptes. En conséquence, le nombre total d'amendements est différent de celui donné dans le premier chapitre.

qu'il s'agit d'un changement très mineur. Il s'agit d'une thématique qui fait appel aux valeurs, sur lesquelles, ainsi que le précisent Mújica et Sánchez-Cuenca, il est presque impossible pour un parti de changer d'avis fut-ce légèrement²⁵¹. Or, le gouvernement socialiste se positionnant en faveur de ce droit, et les députés en défaveur déposant plusieurs amendements de suppression afin d'obtenir la possibilité de parler pour deux minutes et de faire entendre leur position, les amendements rejetés sont largement majoritaires, aucune entorse à la position du gouvernement ne pouvant, politiquement, être tolérée.

Il en est différemment avec le titre qui relève de la lutte contre la précarité. Le titre ne contient en réalité aucune mesure vraiment médiatisée et propose surtout d'expérimenter de nouvelles méthodes afin de faciliter l'existence des familles les plus pauvres avec enfants, et notamment des familles monoparentales. L'objectif est peu controversé et généralement partagé par les élus de tous bords : près des trois quarts des amendements sont adoptés. De la même manière, les amendements portant sur le titre du projet, qui ont une portée symbolique certaine mais un effet pratique finalement nul, sont adoptés systématiquement, à l'Assemblée comme au Sénat, chaque chambre changeant le titre à chaque mouvement de la navette parlementaire dans une querelle pour déterminer le titre définitif.

A mi-chemin entre le combat politique fortement médiatisé et le consensus peu relayé, le sujet de l'égalité professionnelle bénéficie d'un statut intermédiaire. A l'intérieur de ce titre, le sujet médiatisé et controversé du congé parental²⁵² occupe près d'un tiers des amendements. La réforme du congé parental, comme celle de l'avortement, est le terrain d'une opposition en termes de valeurs et de principes, mais constitue en réalité également une disposition d'une grande technicité, dont les détails et la rédaction sont infiniment modifiables dans une stricte perspective légistique²⁵³, ce qui entraîne à la fois de nombreux amendements, une majorité d'entre eux visant à s'opposer

²⁵¹ « L'avortement est une question de régulation, c'est un sujet sans conséquences économiques, qui engage des principes et des valeurs. Les principes et les valeurs ne sont pas des choses sur lesquelles on accepte facilement de faire des compromis. Mais cela est tout aussi vrai pour la liberté de culte, les lignes directrices des politiques éducatives ou la politique migratoire. Les lois, par leur nature même, sont alors obligées de faire avec les principes et les valeurs. Les partis ont une faible marge de négociation, car ils sont soumis à leurs engagements passés. » ou dans le texte « Abortion is a regulative issue, with no economic consequences, which involves principles and values. Principles and values cannot be easily traded or compromised. But the same holds for religious freedom, the guidelines of education policy, or immigration policy. In these cases, organic laws, by their very nature, cannot avoid dealing with principles and values. Parties will have little room to negotiate, since they are tied by their previous commitments. », Alejandro Mújica et d'Ignacio Sánchez-Cuenca, *ibid.*

²⁵² 48 amendements défendus pour 20 adoptions.

²⁵³ Dans le sens de l'art de l'écriture de la loi.

à la mesure sur le principe, mais également un taux d'adoption respectable grâce aux modifications rédactionnelles et techniques des spécialistes. Dans ce même titre on trouve également des sujets consensuels et moins investis, comme ceux portant sur les divers licenciements discriminatoires en raison du genre, de l'orientation sexuelle, de la parentalité, sur lesquels aucun amendement n'est rejeté, d'où un taux d'adoption ne faisant partie ni des plus élevés ni des plus faibles.

Le sujet sur lequel les députés travaillent leur permet une plus ou moins grande capacité d'amendement, selon la saillance politique, allant souvent de pair avec la médiatisation, de la disposition envisagée. Plus le gouvernement est attaché à la disposition d'origine, quelle qu'en soit la raison, moins les amendements auront de chance d'être adoptés et vice versa. Il est cependant des sujets sur lesquels les députés peuvent s'affranchir plus ou moins de la prééminence du gouvernement.

B – La liberté des députés dans le domaine de la parité

En effet, l'analyse du nombre d'amendements adoptés sans le soutien du gouvernement nous montre qu'il est des sujets sur lesquels les députés se considèrent moins contraints par les directives du gouvernement que sur d'autres (Tableau 23).

Le thème de la parité, correspondant au titre IV du projet, regroupe à lui seul près de la moitié des amendements adoptés malgré l'absence de soutien du gouvernement sur l'ensemble du projet, et un amendement sur cinq se rapportant à ce sujet va à l'encontre de l'avis reçu. Il s'agit du taux le plus élevé²⁵⁴ : malgré huit amendements non-soutenus par le gouvernement, les amendements adoptés sur le titre I portant sur l'égalité professionnelle n'échappent au contrôle du gouvernement que dans un cas sur dix. La question des violences faites aux femmes, de la dignité ou de l'avortement ne sont l'occasion d'aucune adoption d'amendement non-soutenu. L'explication en est double : sur certains sujets, et c'est notamment le cas pour le titre du projet, c'est le peu d'intérêt du gouvernement pour la question ainsi que le nombre très réduit d'amendements défendus qui font qu'aucun amendement ne reçoit d'avis défavorable. A l'inverse, à propos de l'avortement par exemple ou des thèmes particulièrement importants pour l'exécutif, c'est la force de la discipline partisane qui s'impose et prévient l'adoption d'amendements non prévus par le gouvernement.

²⁵⁴ Il est difficile d'extrapoler le taux de 20 % obtenu par le titre 2 portant sur la lutte contre la précarité : le nombre particulièrement faible d'amendements adoptés sur ce point donne un poids mathématique beaucoup trop grand à chaque adoption. Il nous paraît à partir de là très risqué de conclure quoi que ce soit sur ces chiffres artificiels.

Tableau 23 : Part des amendements non-soutenus par le gouvernement dans les amendements adoptés par thème traité

Sujet	Amendements adoptés	Dont adoptés sans le soutien du gouvernement	% d'adoption sans le soutien du gouvernement
Lutte contre la précarité	15	3	20 %
Parité	52	10	19 %
Égalité dans la vie professionnelle	70	8	11 %
Violences faites aux femmes	44	3	7 %
IVG	5	0	0 %
Atteintes à la dignité	22	0	0 %
Titre du projet	2	0	0 %

Le thème de la parité, parité dans les partis politiques mais aussi dans les exécutifs locaux ou dans des organes tels que les chambres de commerce, possède, on l'a déjà dit, la qualité particulière d'impacter directement les intérêts personnels des élus. Il s'agit donc probablement du sujet sur lequel ils se sentent le plus, en tant que corps, forts de leur expérience et de leur vision des choses pour aller à l'encontre des propositions gouvernementales. On n'assiste pas, sur la question de la parité, à des retraits d'amendements de députés qui s'avouent peu convaincus mais font confiance à l'expertise de l'exécutif, comme on en rencontre à l'occasion dans les autres titres. De fait, la connaissance personnelle que possèdent les députés sur leur propre existence leur donne la légitimité de s'opposer à l'exécutif, leur donne une plus grande marge de manœuvre pour modifier la loi eux-mêmes. Le fait qu'ils soient directement concernés explique et, d'une certaine manière, justifie, aux yeux des ministres mêmes, la liberté qu'ils prennent vis-à-vis de la discipline partisane sur ces sujets, liberté qui serait à coup sûr beaucoup plus mal perçue par le parti sur des sujets plus sensibles pour le gouvernement, à l'exemple de l'avortement.

Le sujet traité est donc directement lié à la capacité des élus de modifier le projet qui leur est présenté, car la liberté qu'ils peuvent se permettre de prendre vis-à-vis de l'exécutif diffère d'un thème à un autre.

Le sujet abordé par le débat constitue donc un quatrième facteur influençant

l'écriture de la loi : selon la médiatisation du sujet, celui-ci n'appelle pas les mêmes participants ni les mêmes stratégies au sein de l'hémicycle, et les positions plus ou moins fermes des groupes politiques et de l'exécutif sur les thèmes abordés modifient la structure de l'opposition et la capacité d'amendement des députés.

Conclusion :

On a tenté, au cours de cette étude, de déterminer une série de facteurs qui ont une influence sur la tenue des débats à l'Assemblée nationale. Notre objectif était de mettre au jour des tendances générales, qui pourraient idéalement s'appliquer à tous les débats, à propos de la capacité d'amendement et de parole des députés.

L'analyse que l'on a effectuée nous a effectivement permis d'isoler quelques-uns de ces facteurs, qui ne sont assurément pas les seuls : l'appartenance partisane et les autres caractéristiques personnelles des députés impliqués sur le texte, le moment où a lieu le débat, ainsi que le sujet duquel on traite et son degré de médiatisation. Ces facteurs affectent tous les aspects du débat : prise de parole, adoptions d'amendements, opposition à l'exécutif, ton de la discussion...

On a ainsi pu noter que la possibilité pour un député de prendre la parole est avant tout fonction de son appartenance partisane : sous un gouvernement issu d'un groupe situé à la gauche de l'Assemblée, les groupes traditionnellement considérés comme de gauche prennent plus la parole que les députés de droite. L'appartenance partisane est corrigée par les responsabilités dont peut être doté le député concerné, puisqu'on a également découvert que les députés responsables du texte, qui sont surtout des députés démontrant une certaine expertise dans le domaine, prennent bien plus la parole que leurs collègues d'un même groupe. Enfin, la capacité à parler diffère selon les sujets abordés : plus un sujet sera médiatisé et valorisé par les députés, plus on y verra parler des hommes et des élus titrés. La probabilité pour les élus peu titrés et les femmes de prendre la parole décroît alors.

La capacité d'amendement des députés suit une logique qui peut sembler similaire, mais est néanmoins un peu différente : en effet, les amendements adoptés ont presque tous pour origine des députés du groupe SRC, et notamment des responsables, cependant on note que la probabilité de faire adopter un amendement est plus élevée pour les groupes qui comptent des membres nombreux, plus que pour les groupes de gauche de manière générale. On constate également que les postes à responsabilités distribués parmi les députés de la majorité n'ont pas le même rôle : le rapporteur et porte-parole sont bien plus soutenus par le gouvernement que ne le sont les rapporteurs pour avis et représentants de groupements minoritaires. L'importance du sujet traité n'est pas à négliger : le plus ou moins grand attachement du gouvernement à la mesure

proposée, pour le message qu'elle exprime ou pour toute autre raison, permet ou empêche l'adoption d'amendements parlementaires, l'avis reçu par l'amendement étant largement prédictif de son sort. Enfin, on a également mis au jour le fait qu'au-delà des questions d'appartenance partisane et de responsabilités personnelles, le type de modification induit par l'adoption de l'amendement, le degré d'opposition à l'exécutif, ainsi que le fait d'en débattre en commission plutôt qu'en séance publique, sont au moins aussi sûrement prédictifs du sort de l'amendement que ne le sont les qualités du député-auteur.

Nous avons démontré qu'il était possible, bien que dans des cas qui restent rares, pour les députés de faire adopter un amendement qui ne soit pas soutenu par l'exécutif, dont la mainmise sur les modifications du texte reste très importante. Cette possibilité de faire adopter des amendements ayant reçu un avis défavorable est plus probable sur des sujets sur lesquels le gouvernement est peu engagé, ainsi que sur des sujets qui concernent directement les députés, comme la parité, et sur lesquels ils témoignent explicitement d'une volonté de liberté. Ces amendements sont également plus adoptés sur des sujets peu médiatiques, ou dans des séances marquées par un très fort absentéisme. Dans ce dernier cas cependant, leur adoption est généralement corrigée par la suite. Ils sont presque exclusivement portés par des députés dont la parole représente celle d'un groupe de leurs collègues : commission, délégation, groupe parlementaire...

La possibilité pour les députés de faire adopter des amendements sans le soutien du gouvernement interroge également sur leurs liens avec l'exécutif. Notre analyse nous a permis de conclure que le fait de ne pas partager les positions du gouvernement n'était pas réservé aux groupes parlementaires minoritaires, tout comme le soutien aux ministres n'est pas l'apanage des députés de la majorité. C'est la façon dont s'expriment la défiance et le soutien qui diffère : les élus de la majorité sont plus tenus à un impératif de loyauté envers le gouvernement, expriment leurs désaccords sur un mode mineur, sans interrompre un orateur et en tenant rarement tête à la ministre, quand les députés de l'opposition ont le loisir d'être plus expansifs dans leurs conflits. Les différents sujets traités nous ont permis de remarquer que les députés soutenant et s'opposant aux dispositions proposées par le gouvernement ne sont pas toujours les mêmes, et que l'appartenance partisane peut, sur ce point, être dépassée par d'autres critères regroupant les députés selon d'autres fractures, comme l'appartenance à un groupe trans-partisan, et peut également être dépassée par les députés agissant en unité.

Le ton donné au débat, son calme ou au contraire son agitation, est

partiellement donné par le lieu où il se tient, plus apaisé et technique en commission, plus conflictuel en séance publique. Il est également fonction de la médiatisation du sujet qui est débattu, car plus le sujet est médiatisé, plus on a de chance d'assister à du chahut parlementaire. Le lieu et la médiatisation favorisent en réalité plus ou moins la participation d'un des deux types de députés que l'on a pu repérer, les spécialistes étant plus tournés vers la délibération, le calme, la continuité, et les hérauts davantage vers l'éclat, la représentation d'intérêts extérieurs, la mise en avant personnelle. Enfin, le ton des débats, indépendamment de l'étape de discussion à laquelle on se trouve, dépend aussi du calendrier, et de son suivi plus ou moins habituel, susceptible de rendre la séance publique beaucoup moins conflictuelle, comme la commission très peu délibérative.

L'étude que nous proposons s'inscrit dans une démarche de plus grande compréhension des mécanismes du jeu parlementaire et tâche de donner des éléments de réponse à des questions telles que le poids de la discipline partisane, l'influence des médias sur nos arènes de décision politique, les raisons et conséquences de l'absentéisme parlementaire ou l'importance des choix procéduraux. A ce titre, notre analyse conforte une partie de la perception classique de l'Assemblée nationale : l'appartenance politique y est cruciale, les députés qui ne sont pas issus du groupe majoritaire ont peu de latitude pour modifier la loi, la commission et la séance publique sont deux arènes différentes marquées par un ton spécifique, et l'Assemblée constitue pour les élus un cadre de visibilité, où la concurrence est plus intense sur les sujets et aux moments les plus valorisés. On se permet néanmoins de penser que nos travaux nuancent cette image.

On a en effet démontré que l'appartenance partisane n'est pas la seule variable qui explique qu'un élu s'exprime en faveur ou en défaveur d'une disposition du texte et que les députés sont parfaitement capables de s'opposer au gouvernement dans certaines circonstances, et parfois de se conduire en véritable corps. Des groupes trans-partisans opposent également les députés à leurs collègues issus du même groupe. La force du groupe ne surpasse pas nécessairement celle des convictions personnelles, et la relation des élus à l'exécutif n'est pas seulement explicable par leur appartenance partisane. Ce facteur très fort mérite nuances. On a de plus permis de voir que si les commissions et les séances dans l'hémicycle ont un ton différent, et une fonction différente, la façon dont les réunions sont planifiées dans l'agenda parlementaire ont des conséquences non-négligeables sur le texte définitif. On a enfin établi un lien direct entre la reprise

médiatique d'une mesure et la rédaction du texte. Le lecteur est libre de tirer de ces observations les conclusions qu'il souhaite quant à la manière la plus pertinente d'organiser idéalement les travaux du Parlement.

On a conscience cependant du fait que l'analyse que l'on a effectuée comporte de nombreuses limites. La première et la plus importante est une conséquence logique du temps qui nous a été donné pour la réaliser, et qui nous a imposé de ne mener ce travail que sur un seul texte, qui constitue un cas très particulier, quand une comparaison, de deux ou, idéalement, de plusieurs autres débats présentant d'autres caractéristiques nous aurait permis de dégager des facteurs dont on aurait pu être sûrs de l'applicabilité aux débats parlementaires de manière générale. Le poids plus ou moins important des différents facteurs en l'occurrence ne peut être généralisé tel quel à toutes les discussions parlementaires. Il nous semble possible de dire que les quatre facteurs que l'on a déterminés affectent également les autres débats, mais il serait audacieux d'affirmer qu'ils les affectent de l'exacte même manière.

L'absence de comparaison nous a également empêché de tester foule d'autres hypothèses, dont la véracité ne pouvaient se mesurer sur ce seul texte : les questions de savoir si le texte final est affecté par sa nature de projet ou de proposition de loi, par son passage en commission spéciale ou permanente, par l'utilisation d'une procédure accélérée, de la procédure de l'article 49-3 de la Constitution... Toutes les questions que l'on peut se poser relativement à l'influence de la nature même du débat choisi ne peuvent trouver de réponse. La décision, contrainte par le temps également, de ne pas se pencher sur le Sénat empêche de la même manière de vérifier que les mêmes facteurs s'y appliquent également. L'absence de comparaison est à ce titre particulièrement dommageable, et il serait nécessaire, afin d'évaluer correctement la portée de ce travail, d'effectuer la même analyse sur d'autres textes afin d'affiner les résultats présentés ici, qui ne font finalement qu'émettre des hypothèses sur l'organisation des débats parlementaires en France en général.

La non-exhaustivité de l'analyse doit également être soulignée. On l'avait déjà évoqué en introduction, mais il nous semble important de l'exposer de nouveau : ce travail n'a pas vocation à déterminer l'ensemble des facteurs affectant la décision parlementaire, et il est probablement impossible, ou au moins titanesque, de se donner un tel objectif. On a tâché de contribuer à la schématisation de ces facteurs et d'étayer les bases de la compréhension des mécanismes de la discussion, mais il est tout à fait probable que d'autres études, si quelqu'un s'y atèle, nous permettront de découvrir

d'autres facteurs et ainsi de progresser dans la compréhension de cette institution trop peu investie par la recherche.

Il nous reste à souligner, avant de conclure définitivement cette étude, l'intérêt que nous trouvons à la méthode que nous avons employée. Le lecteur pourra nous reprocher le fait qu'une partie des résultats obtenus ne fait que confirmer des tendances déjà connues au sujet du Parlement français, et que les autres résultats, s'ils viennent, on l'espère tout du moins, nuancer ce que l'on connaît de cette institution, ne sont pas de nature à créer de toutes pièces une nouvelle image de l'Assemblée. Cela est vrai, mais outre le fait que les grandes découvertes sont rares en sciences sociales, nous trouvons fierté dans notre approche méthodologique. A notre connaissance, en effet, l'approche quantitative systématique des différents pans de l'activité législative n'a pas été récemment employée, sous cette forme de comptages de mots, de prises de parole etc., afin de mesurer l'activité des députés. Les résultats que nous présentons constituent donc une forme différente et réactualisée de la mesure des tendances déjà connues de l'activité parlementaire. Ils nous informent au moins sur l'absence de changements majeurs depuis les dernières études d'ampleur dans ce domaine.

De plus, le fait d'avoir choisi de prendre au sérieux la capacité législative des députés, leur fonction de législateur, comme nous y invitaient nos études de droit et contrairement au choix fait le plus fréquemment par la science politique française, ainsi qu'on a pu le souligner en introduction, nous a permis d'approfondir les résultats de Marc Millet sur la possibilité qu'ont les députés de modifier réellement le texte, et les circonstances qui accentuent ou non cette capacité. Il ne nous semble pas que cette question ait été centrale dans d'autres travaux récents, à notre connaissance, et nos résultats nous semblent pertinents dans le sens où ils proposent une mesure fiable et systématisée de la capacité de nos élus à accomplir le rôle qui est, constitutionnellement, le leur. Nous pensons enfin avoir réussi – et l'on espère que le lecteur nous rejoindra sur ce point ! - à mener une enquête sur l'Assemblée nationale qui a donné des résultats sans cependant devoir jouer d'un accès privilégié aux coulisses de la décision, ainsi que nous en avons l'ambition.

On a l'espoir, en concluant cette étude, d'avoir surtout contribué à poser des questions. Le Parlement, et en son sein l'Assemblée nationale, sont des institutions clés de notre système politique actuel. De très nombreux discours sont produits à leur égard, pour finalement peu de vérification empirique de leur véracité alors même que toutes les lois sous lesquelles nous vivons passent entre leurs murs. On espère que notre travail

aura convaincu le lecteur, à la fois de la possibilité de mener ces vérifications empiriques d'une part, et d'autre part de l'importance de posséder une connaissance précise et nuancée des mécanismes à l'œuvre dans le cadre de l'écriture de la loi afin, peut-être, d'optimiser notre cadre institutionnel, ou au moins de revoir le jugement que nous portons sur les législateurs.

Remerciements

Ce travail achevé, vient la nécessité de remercier du fond du cœur les gens sans qui rien n'aurait été possible :

Le professeur **Daniel Gaxie**, pour avoir toujours su me guider vers mes propres objectifs, pour ses conseils généreux, ses relectures exigeantes, son soutien aussi bien sur le plan scientifique qu'humain, sa disponibilité toutes les fois où j'en avais besoin, et pour m'avoir poussée à toujours tendre à mieux faire. Si le lecteur trouve quelque qualité au travail présenté, il en est largement responsable.

Raphaël Durville, pour ses relectures et conseils précieux, pour son soutien et sa confiance de tous les jours, pour m'avoir mis entre les mains mon premier ouvrage de sociologie et avoir allumé la flamme.

Rémi Pastor et **Eléonore Hourt**, pour les après-midi productives, pour celles qui ne le furent pas, pour avoir supporté mes interrogations des plus ridicules aux plus fondamentales, pour avoir ri plus souvent que de raison. Pour le titre de cette étude et pour la relecture soucieuse.

Carine Petit, pour avoir fait tout son possible pour me rendre la rédaction plus supportable.

Une nouvelle fois, la professeur **Frédérique Matonti**, qui m'a aidée à faire mes premiers pas dans le domaine de la recherche, et les élus qui m'ont ouvert leur porte l'an dernier et qui, en me faisant entrevoir leur monde, ont semé les questions qui ont mené à ce travail.

Aux Autres, à leurs infimes et multiples contributions.

Bibliographie :

Ouvrages et contributions :

- ABELES Marc, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2001, 348 pages
- ACHIN Catherine et *alli*, *Sexes, genre et politique*, Paris, Economica, 2007, 184 pages
- ACHIN Catherine, *Le Mystère de la Chambre Basse. Comparaison des processus d'entrée des femmes au Parlement (France – Allemagne 1945 – 2000)*, Paris, Dalloz 2005, 637 pages
- ARDANT Philippe et MATHIEU Bertrand, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Lextenso, LGDJ, 26ème ed, 2014, 510 pages
- BALOGÉ Martin, « La représentation des intérêts fiscaux. Mobilisation et défense des groupes sociaux par les parlementaires en France et en Allemagne », *in* Alice Mazeaud (dir.), *Pratiques de la représentation politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. Res Publica, 2014, p. 245 - 259
- BILAND Emilie, « Affrontements partisans ou débats techniques ? La production parlementaire du droit de la fonction publique territoriale », *in* Claire de Galember, Olivier Rozenberg et Cécile Vigour (dir.), *Faire parler le Parlement. Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 2014, p. 225 – 242.
- BLOMGREN Magnus et ROZENBERG Olivier (dir.), *Parliamentary Roles in Modern Legislatures*, Abingdon / New York, Routledge, 2012, 272 pages
- CHANTEBOUT Bernard, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 31ème ed, 2014, 656 pages
- COLLOVALD Annie et GAITI Brigitte, « Discours sous surveillance : le social à l'Assemblée », *in* Daniel Gaxie, Annie Collovald, Brigitte Gaïti, Patrick Lehinque et Yves Poirmeur, *Le « social » transfiguré. Sur la représentation politique des préoccupations « sociales »*, Paris, PUF/CURAPP, 1990, 240 pages
- COSTA Olivier et KERROUCHE Eric, *Qui sont les députés français ? Enquête sur des élites inconnues*, Paris, Presses de Sciences Po, « Nouveaux Débats »,

2007, 216 pages

- DECLERCQ Gilles, *L'art d'argumenter – Structures rhétoriques et littéraires*, Paris, Editions universitaires, 1995, 283 pages
- DUHAMEL Olivier et TUSSEAU Guillaume, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Seuil, 3ème ed, 2013, 992 pages
- FENNO Richard F., *Congressmen in Committees*, Boston, Little, Brown & Co., 1973, 302 pages
- FENNO Richard F., *The Power of the Purse – Appropriations Politics in Congress*, Boston, Little, Brown & Co, 1966, 704 pages
- FRANCOIS Bastien, *Le Régime Politique de la Vème République*, Paris, La Découverte, Repères, 5ème ed., 2011, 128 pages
- GALEMBERT Claire (de), ROZENBERG Olivier et VIGOUR Cécile (dir.), *Faire parler le Parlement. Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 2014, 371 pages
- GAXIE Daniel, « Les « rouages » de la représentation, in Alice Mazeaud (dir.), *Pratiques de la représentation politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. Res Publica, 2014, p. 291 - 307
- HEURTIN Jean-Philippe, « Décrire l'édiction du droit parlementaire. Validités et invalidation du règlement de l'Assemblée nationale (1959 - 2009) », in Claire de Galember, Olivier Rozenberg et Cécile Vigour (dir.), *Faire parler le Parlement. Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 2014, p. 51 – 71
- MATTSON Ingvar, « Negotiations in Parliamentary Committees », in Lars-Göran Stenelo et Magnus Jerneck (dir.), *The Bargaining Democracy*, Lund, Lund University Press, 1996, p. 61 – 144
- MAZEAUD Alice (dir.), *Pratiques de la représentation politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. Res Publica, 2014, 308 pages
- NORRIS Pippa (dir.), *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, 278 pages
- RASCH Bjørn Erik, « Débats législatifs et délibération démocratique dans les systèmes parlementaires », in Claire de Galember, Olivier Rozenberg et Cécile Vigour (dir.), *Faire parler le Parlement. Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et

société », 2014, p. 151 – 170

- SARTORI Giovanni, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, New Jersey, Chatham House, 1987, 247 pages
- SJOLIN Mats, *Coalition Politics and Parliamentary Power*, Lund, Lund University Press, 1993, 230 pages
- VIKTOROVITCH Clément, « Les pépites délibératives au creux du tamis parlementaire. L'exemple du projet de loi de réforme des collectivités territoriales », in Claire de Galember, Olivier Rozenberg et Cécile Vigour (dir.), *Faire parler le Parlement. Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 2014, p. 171 – 187

Articles de revue :

- ANDEWEG Rudy B., « Executive-Legislative Relations in the Netherlands: Consecutive and Coexisting Patterns », *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 17, N° 2, Mai 1992, p. 161-182
- BOUCHET Thomas et VIGREUX Jean, « Violences parlementaires en perspective (1850-1900-1950-2000) », *Parlement[s], Revue d'histoire politique* 2/2010 (n° 14) , p. 18-34
- BOURDIEU Pierre, « La représentation politique [Éléments pour une théorie du champ politique] », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 36-37, février/mars 1981, p. 3 - 24
- BRACK Nathalie et WEINBLUM Sharon, « Pour une approche renouvelée de l'opposition politique », *Revue internationale de politique comparée*, 2/2011, Vol. 18, p. 13-27
- DOMPNIER Nathalie, « La légitimité politique en joue. Le chahut organisé des députés français sur la question des fraudes électorales depuis les années 1980 », *Parlement[s], Revue d'histoire politique* 2/2010 (n° 14) , p. 35-48
- FERRIE Jean-Noël et al, « Comprendre la délibération parlementaire - Une approche praxéologique de la politique en action », *Revue française de science politique*, 2008/5 Vol. 58, p. 795-815
- HELLER William B., « Making Policy Stick : Why the Government Gets What It Wants in Multiparty Parliaments », *American Journal of Political Science*, Vol.

45, No. 4, Oct., 2001, p. 780-798

- KERR Henry H., « The Structure of Opposition in the Swiss Parliament », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 3, n°1, 1978, p. 51 – 62
- LASCOUMES Pierre, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation. L'adoption des lois de réforme du Code pénal (décembre 1992) et de création du Pacs (novembre 1999) », *Revue française de science politique*, Vol. 59, 2009/3, p. 455 – 478
- LEPINARD Eléonore, « Faire la loi, faire le genre. Conflits d'interprétations juridiques sur la parité », *Droit et société*, 2006/1, n° 62, p. 45 – 66
- MILLET Marc, « Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France », *Revue Française d'Administration Publique*, n°135, 2010, p. 601 – 618
- MUJICA Alejandro et SANCHEZ-CUENCA Ignacio, « Consensus and Parliamentary Opposition : The Case Of Spain ». *Government and Opposition*, vol. 41, n°4, 2006, p. 86 – 108
- NAVARRO Julien et *al.*, « Mesurer l'efficacité des députés au sein du parlement français », *Revue française de science politique*, 4/2012, Vol. 62, p. 611-636
- NAY Olivier, « La vie à l'Assemblée, angle mort de la science politique française », *Revue suisse de science politique*, Vol. 9, n° 3, 2003, p. 83 – 96
- NAY Olivier, « Pour une sociologie des pratiques d'assemblée : note sur un champ de recherche quelque peu délaissé », *Sociologie du travail*, n°45, 2003, p.537 – 554
- PITKIN Hannah F. et HAYAT Samuel, « La représentation politique », *Raisons politiques*, Vol. 2, n° 50, 2013, p. 35 – 51
- ROZENBERG Olivier et BAUDOT Pierre-Yves, « Entretien avec Claude Azéma, directeur du service du compte rendu intégral à l'Assemblée nationale », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2/2010, n° 14, p. 133-145
- SINEAU Mariette et TIBERJ Vincent, « Candidats et députés français en 2002 », *Revue française de science politique*, 2/ 2007, Vol. 57, p. 163-185
- VIKTOROVITCH Clément, « Les commissions parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat : un havre de paix ? », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2/2010, n° 14, p. 90 - 110
- *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2010/2, n° 14, 188 pages

Colloques et communications scientifiques :

- AFSP, SPIRIT et CEVIPOF, Colloque « Des *legislative studies* en France ? Les études parlementaires : état des lieux et perspectives », Assemblée Nationale, 28 septembre 2007

Annexes

Annexe 1 : Extrait du compte-rendu du conseil des ministres du 3 juillet 2013, présentant le projet de loi

« La ministre des droits des femmes, porte-parole du Gouvernement, a présenté un projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes.

Ce projet de loi sera le premier texte de loi à aborder l'égalité entre les femmes et les hommes dans toutes ses dimensions, le continuum des inégalités appelant la cohérence des réponses : égalité professionnelle, lutte contre la précarité spécifique des femmes, protection des femmes contre les violences, image des femmes dans les médias, parité en politique et dans les responsabilités sociales et professionnelles.

L'article 1er du projet de loi fixe les objectifs et les principes de cette approche intégrée, impliquant l'ensemble des collectivités publiques, et définit les catégories d'actions visant à la prise en compte de l'égalité dans toutes les politiques publiques.

Le projet de loi obéit à trois impératifs :

- assurer la pleine effectivité des droits des femmes qui sont déjà garantis dans les lois existantes, par exemple, en matière d'égalité professionnelle ou de parité aux élections ;
- assurer des droits dans des champs nouveaux, avec l'objectif de traiter l'origine des inégalités ;
- expérimenter les dispositifs nouveaux avant de les généraliser.

Il engage la réforme du complément de libre choix d'activité. Cette réforme, qui a donné lieu à une large concertation depuis la première grande conférence sociale, poursuit deux objectifs : favoriser le retour des femmes vers l'emploi et rééquilibrer la répartition des responsabilités parentales au sein du couple afin qu'elle ne joue plus systématiquement à la charge des femmes. Une période de six mois du complément de libre choix d'activité sera réservée au second parent, s'ajoutant aux droits existants pour les familles ayant un enfant. Cette réforme est indissociable de l'effort très important pour renforcer l'offre d'accueil de la petite enfance, annoncé par le Premier Ministre le 3 juin 2013. Elle sera applicable pour les enfants nés ou adoptés à partir du 1er juillet

2014.

Le projet de loi introduit pour la première fois la possibilité de prendre en compte, parmi les cas d'interdiction de soumissionner aux marchés publics, les condamnations pour des motifs liés à la discrimination et le non-respect des dispositions prévues par le code du travail en matière d'égalité professionnelle.

Il permet l'expérimentation, dans les entreprises volontaires, d'un nouveau cas de déblocage des jours épargnés sur un compte épargne temps pour financer des prestations de service à la personne au moyen d'un chèque emploi service universel.

En matière d'égalité professionnelle, il sera complété, par voie d'amendement du Gouvernement au cours du débat parlementaire, des résultats de la négociation nationale interprofessionnelle sur la qualité de vie au travail et l'égalité professionnelle qui s'est conclue hier, pour les dispositions qui appellent une transcription législative et dans les conditions qui ont été présentées lors de la grande conférence sociale. Les ministères chargés du travail et des droits des femmes consulteront les partenaires sociaux sur le sujet dans les prochaines semaines.

Dans une dizaine de départements, une réforme en profondeur de l'allocation de soutien familial sera engagée, en partenariat avec les caisses d'allocation familiales, pour permettre l'expérimentation d'un dispositif de garantie contre les impayés de pensions alimentaires.

Pour mieux protéger les femmes victimes de violences et les préserver des atteintes à leur dignité, le projet de loi prévoit plusieurs mesures parmi lesquelles le renforcement de l'ordonnance de protection, la formation des professionnels, la généralisation du téléphone « grand danger », la limitation du recours à la médiation pénale en cas de violences conjugales ou encore la priorité donnée au maintien de la victime dans le logement du couple. Le projet de loi prévoit également une nouvelle peine complémentaire ou alternative aux poursuites : les stages d'éducation et de prévention relatifs aux violences faites aux femmes.

Le projet renforce les compétences du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) pour promouvoir l'égalité ainsi que la lutte contre les violences et la diffusion d'images

dévalorisantes des femmes. Sur internet, les images sexistes pourront désormais faire l'objet d'un signalement.

Il met en œuvre l'engagement du Président de la République d'inscrire la parité dans l'ensemble des institutions de la République. A ce titre, il prévoit un doublement du taux de modulation du financement des partis et groupements politiques qui ne respectent pas la parité aux élections législatives.

Enfin, le projet crée les conditions d'une généralisation de la parité. Il applique ce principe aux fédérations sportives et organismes consulaires et prévoit une habilitation pour le Gouvernement à intervenir par ordonnance pour traiter le cas des autorités administratives indépendantes et des principales instances consultatives de l'État.

Le projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes met ainsi en place un cadre d'ensemble, conçu pour mobiliser les institutions et la société toute entière. L'égalité est une conquête qui ne pourra se faire que si elle implique la société française dans son ensemble, aussi bien les hommes que les femmes. »

Annexe 2 : Liste des entretiens

On avait effectué l'an passé, dans le cadre d'un dossier de recherche de master 1, une étude qui nous avait permis de commencer à saisir le fonctionnement de l'Assemblée nationale. On avait à cette occasion réalisé cinq entretiens, trois avec des députées et deux avec des collaboratrices. Ces entretiens portaient sur un débat tout à fait différent, dans le cadre d'une approche différente, mais nous ont permis d'accumuler quelques indices sur le fonctionnement général du Parlement, qui sont cités dans ce mémoire à l'appui à certaines démonstrations.

- **Entretien n°1 :** S.N., députée SRC, 26 février 2014, 10 heures, Assemblée nationale, 30 minutes
- **Entretien n°2 :** C.C., députée SRC, 26 février 2014, 11 heures 30, Assemblée nationale, 35 minutes.
- **Entretien n°3 :** J.H., collaboratrice d'une députée SRC, 3 mars 2014, 11 heures, Assemblée nationale, 50 minutes.
- **Entretien n°4 :** V.C., collaboratrice d'un député UMP, 3 mars 2014, 15 heures, Assemblée nationale, 30 minutes.
- **Entretien n°5 :** S.M., députée SRC, 26 mars 2014, 11 heures, Assemblée nationale, 30 minutes.

Annexe 3 : Pour retrouver les sources parlementaires

- Dossier du projet de loi et comptes-rendus officiels des débats : http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/egalite_femmes_hommes.asp
- Texte définitif de la loi : <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029330832&dateTexte=&categorieLien=id>
- Vidéos des débats en séance publique, par date : <http://videos.assemblee-nationale.fr/seance-publique>
- Vidéos des débats en commission, par date : <http://videos.assemblee-nationale.fr/commissions>
- Règlement intérieur de l'Assemblée nationale : http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement_2015_01.pdf